

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

Cuando los poderosos pierden: Poder empresarial y regulación del cultivo de
semillas transgénicas en el Perú

Tesis para optar el título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno que
presenta:

Madai Urteaga Quispe

Asesor: Eduardo Dargent Bocanegra

Octubre 2017



AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es el resultado de un proceso largo en el que varias personas han contribuido. Agradezco a Eduardo Dargent quien me orientó durante todo el camino, desde que esta investigación era una idea difusa hasta la versión final. Los comentarios y revisiones detalladas de Eduardo fueron sumamente útiles para repensar (y reformular) el trabajo, así como para resolver cuestiones que me impedían avanzar. Asimismo, su exigencia me impulsó siempre a seguir mejorando. Más allá de esta tesis, Eduardo ha cumplido y cumple un rol importante en mi formación académica y personal.

Asimismo, también doy gracias a Martín Tanaka y Rosa Alayza quienes, como parte de mi jurado de seminario, aportaron en repetidas ocasiones identificando aspectos débiles de la investigación y sugiriendo formas de fortalecerlos. Paula Muñoz, Tomas Dosek y Hillel Soifer se tomaron un tiempo para leer la tesis y sus comentarios fueron muy útiles para mejorar el trabajo. También agradezco el soporte financiero otorgado por la universidad en un periodo inicial de la investigación y sobre todo al proporcionado por el Patronato BCP a lo largo de toda mi carrera universitaria.

Mi familia merece una mención especial en este trabajo. A pesar de la distancia, su apoyo emocional ha sido fundamental a lo largo de toda la carrera. Gracias por su paciencia y comprensión durante el tiempo que estando en casa de vacaciones invertí en escribir esta tesis. Gracias también por apoyar siempre mis decisiones, especialmente la de estudiar Ciencia Política y querer seguirlo haciendo para ser investigadora. Gracias a mi papá, Eduardo Urteaga, por terminar aceptando y apoyando esta elección profesional y a David Urteaga, mi hermano, por la confianza. Mi mamá, Nelly Quispe, merece un agradecimiento especial. Ella siempre ha sido la más entusiasta respecto a mis proyectos académicos, incluida esta tesis, y siempre me ha transmitido enorme seguridad.

Mis amigas y amigos merecen también un agradecimiento, pues en varios semestres me escucharon exponer esta tesis y muchos contribuyeron con sus preguntas y comentarios. Lamento si alguna vez los aburrí por hablar de transgénicos todo el tiempo. Agradezco a las personas que accedieron a ser entrevistadas. Finalmente, agradezco al ser que siempre me hace sentir especial y me regala tantas cosas en la vida.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	i
2. TRANSGÉNICOS, INTERESES ECONÓMICOS PODEROSOS EN JUEGO Y SU INFLUENCIA EN LAS DECISIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL PERÚ ..	1
3. ¿POR QUÉ LOS PODEROSOS PIERDEN (O GANAN)? HACIA UNA MIRADA COMPLEJA DEL PODER EMPRESARIAL EN EL PERÚ	8
3.1. Cohesión de los actores empresariales	8
3.2. Coalición de actores opositores movilizados	11
3.3. Arenas de competencia, visibilidad y relevancia	14
3.3.1 Niveles de relevancia del <i>issue</i>	18
4. LA APROBACIÓN DE LA LEY DE MORATORIA DE LOS TRANSGÉNICOS EN EL PERÚ (2008-2011)	24
4.1. Actores pro-transgénicos versus actores anti-transgénicos.....	26
4.1. Explicando la derrota de los actores empresariales y la victoria de los más débiles	33
5. PONIENDO A PRUEBA LA TEORÍA: LA REGULACIÓN DE LA PESCA DE ANCHOVETA Y LA “LEY PULPÍN”	51
5.1. La (re) regulación de la pesca de anchoveta (2012-2013).....	53
5.2. El nuevo régimen laboral juvenil: “Ley Pulpín” (2014-2015)	59
6. CONCLUSIONES	64
7. BIBLIOGRAFÍA	68
8. ANEXOS	78

SUMILLA

¿Están las decisiones de política pública siempre determinadas por las élites empresariales? ¿Hasta qué punto el Estado peruano está capturado por estos actores? Esta tesis aboga por una reevaluación de la teoría de captura del Estado tan difundida en el contexto peruano y propone una explicación alternativa para entender el éxito o fracaso del poder empresarial en avanzar sus intereses de política pública. Se argumenta que este depende de tres factores: (i) la cohesión de los actores empresariales, (ii) la presencia (o ausencia) de opositores capaces de hacerles frente, y (iii) el tipo de arena de competencia en el que se desempeñen, invisible o visible, y el grado de relevancia que posea el tema de política pública en controversia en esa arena.

Usando una metodología cualitativa, esta tesis analiza el caso de la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú (2011) para demostrar esta dinámica de fracaso empresarial. Las élites económicas durante la administración derechista de Alan García no lograron triunfar en sus intentos de aprobar una ley permisiva para la siembra de semillas transgénicas a pesar de su poder y de estar bien representados en el Ejecutivo. Su involucramiento modesto y su incapacidad para articular un frente unificado enfrentó a una movilizadora oposición de los grupos de la sociedad civil económicamente débiles que obligaron a las élites a pasar de un campo cerrado de competencia a uno abierto. En este nuevo espacio, la coalición de la oposición ganó ventaja, pues que las fuentes tradicionales de poder de los actores empresariales ya no eran determinantes. Las estrategias de movilización altamente simbólicas utilizadas por la coalición le permitió frustrar los intereses de los actores empresariales y, en última instancia, tener éxito en aprobar la moratoria a los transgénicos. Además, la tesis explora dos otros casos de fracaso y éxito del poder empresarial, la regulación de las franjas de pesca de anchoveta (2012-2013) y la "Ley Pulpín" (2014-2015), para dotar de validez externa a la teoría propuesta.

1. INTRODUCCIÓN

“A successful theory of business power must explain why business loses as well as why business wins” (Culpepper 2011: 187).

En el Perú los grupos empresariales poseen enorme poder para influenciar las decisiones de política pública. Las élites mineras, financieras y agroexportadoras se convirtieron en las principales ganadoras de las reformas neoliberales instauradas en los noventa (Durand 2005b) y, a diferencia de otros países de América Latina, su influencia es aún más marcada pues no enfrentan contrapesos capaces de hacerles frente como partidos de izquierda y sindicatos que, al contrario, fueron los grandes perdedores de tales medidas y no han logrado reconstruirse hasta la actualidad (Roberts 2009, 2002; Kurtz 2002; Gil y Grompone 2014). Más aun, la continuidad del modelo neoliberal en el manejo económico del país ha servido para seguir incrementando su poder. Así pues, se ha afirmado que los

actores empresariales tienen “capturado” al Estado peruano: Lo penetran y logran obtener de él las políticas que más les convienen (Durand 2006; Arce 2005).

Sin embargo, a pesar de todo el poder que se les atribuye, los actores empresariales no fueron exitosos determinando el rumbo de la regulación de transgénicos en el país. A finales del 2011 se aprobó la ley de moratoria a los transgénicos por un periodo de diez años, lo cual fue el resultado de la lucha de poder entre actores económicos con gran peso y actores sociales con menor relevancia material en torno a la producción agrícola de semillas genéticamente modificadas. Una regulación permisiva al respecto era de potencial interés para los empresarios agroexportadores, agroindustriales y de semillas agrupados en influyentes gremios como la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX), Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). Al contrario, los actores opositores el ingreso de transgénicos eran gremios agrícolas de pequeños y medianos productores tradicionales y orgánicos, chefs, consumidores y otros actores sociales con poco peso económico.

A pesar que el balance de poder era favorable a los propósitos de los actores empresariales y desfavorable a sus adversarios, estos últimos lograron movilizarse en contra de los transgénicos e hicieron retroceder los intereses de los primeros hacia fines del 2011. ¿Por qué si la correlación de fuerzas hacía esperar una legislación favorable al cultivo de los transgénicos, el resultado fue la una ley de

moratoria? ¿Por qué los actores más poderosos económicamente perdieron, en contra de lo que cabría esperar en el contexto peruano? ¿Qué lecciones se pueden obtener a partir de este caso fallido de influencia en las políticas de estos actores para entender las dinámicas del poder empresarial en un nivel más amplio?

A través de análisis a profundidad de este caso y en diálogo con otros casos de sectores de política distintos, donde también hubo intereses empresariales involucrados y que muestran resultados variables (la regulación de las franjas de pesca de anchoveta y el intento de introducción de un nuevo régimen laboral juvenil), en esta tesis presento un primer esfuerzo para desarrollar una explicación alternativa sobre la influencia poder empresarial en las políticas públicas en el Perú. Sostengo que el poder de los actores empresariales no debe ser sobreestimado: El éxito de las élites empresariales en avanzar sus intereses de política pública no es constante, sino variable. Este está condicionado por: (i) su grado de involucramiento y unidad en la disputa, (ii) la presencia o ausencia de opositores capaces de hacerles frente, y (iii) el tipo de arena de competencia en el que se desempeñen, invisible o visible, y el grado de relevancia que posea el tema de política pública en controversia en ella. Cuando los actores empresariales están altamente involucrados y poseen una postura unificada, no enfrentan oposición significativa y actúan en espacios cerrados al público, es altamente probable que logren determinar las decisiones de política pública. Al contrario, cuando estos no poseen un alto grado de involucramiento y unidad, enfrentan a una oposición fuertemente movilizadora, y el debate se produce en una arena de competencia abierta al público

con alta relevancia del tema de política en discusión, es altamente probable que pierdan. Todas estas condiciones desfavorables estuvieron presentes en el caso de la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos, dando lugar a la derrota empresarial.

El presente estudio de la dinámica de poder en torno a la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos es importante por diversas razones. Primero, a nivel teórico, se trata de un caso atípico en el contexto peruano en el que grupos de interés con un balance de poder desfavorable lograron obtener del Estado una decisión que los beneficiaba. Observar resultados como este permite entonces matizar y complejizar la imagen del poder casi imbatible de los actores empresariales sobre el Estado (Durand 2012, 2006, 2005; Dammert 2009). Segundo, el análisis del caso permite observar la importancia de actores sociales con escasos recursos materiales al momento de definir la decisión respecto a un asunto importante de política pública, que trasciende una mirada centrada en las élites políticas y económicas. Tercero, el caso demuestra que el Estado no siempre es un actor unitario y autónomo, sino más bien heterogéneo y poroso (Dargent 2012, Tanaka 2010). Hay actores en su interior con diferentes intereses que se alían con grupos de interés de la sociedad para avanzar sus preferencias de políticas. El Estado no siempre representa una posición institucional definida y encabeza la adopción de las políticas, sino que se mueve en función de fuerzas sociales externas a él. Así pues, la investigación busca contribuir a la literatura sobre la forma

de hacer política pública en el Perú cuando están involucrados actores empresariales poderosos.

El caso de estudio se ha elegido debido a que es un “caso desviado” pues las condiciones para la “captura” por parte de las élites económicas con intereses en el cultivo de transgénicos estaban presentes; no obstante, el resultado fue el contrario al esperado. De acuerdo con Seawright y Gerring (2008: 302-303), esta forma de selección permite elegir un caso que pone a prueba una teoría determinada de uso general y cuyos hallazgos, a través de su aplicación a otros casos también “desviados”, ofrece la posibilidad de generar una propuesta teórica alternativa. Así, la aprobación de la ley de moratoria en diálogo con los casos de la regulación de las franjas de pesca de anchoveta (2012-2013) y la introducción fallida de un régimen laboral juvenil (2014-2015) permitirán proponer un modelo teórico alternativo a la captura que explique las condiciones bajo las cuáles los poderosos ganan o pierden.

Dado que la investigación busca hacer un seguimiento y reconstrucción del proceso de aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos (2008-2011), el diseño de investigación usado es uno cualitativo de estudio de caso y la metodología a utilizar será el *process tracing* o seguimiento de procesos. La gran ventaja de este diseño es que privilegia la profundidad, permitiendo identificar de forma detallada los mecanismos causales que operan en el caso de estudio y producir explicaciones complejas (George y Bennet 2005, Ragin 2006, Mahoney 2010). Además, de

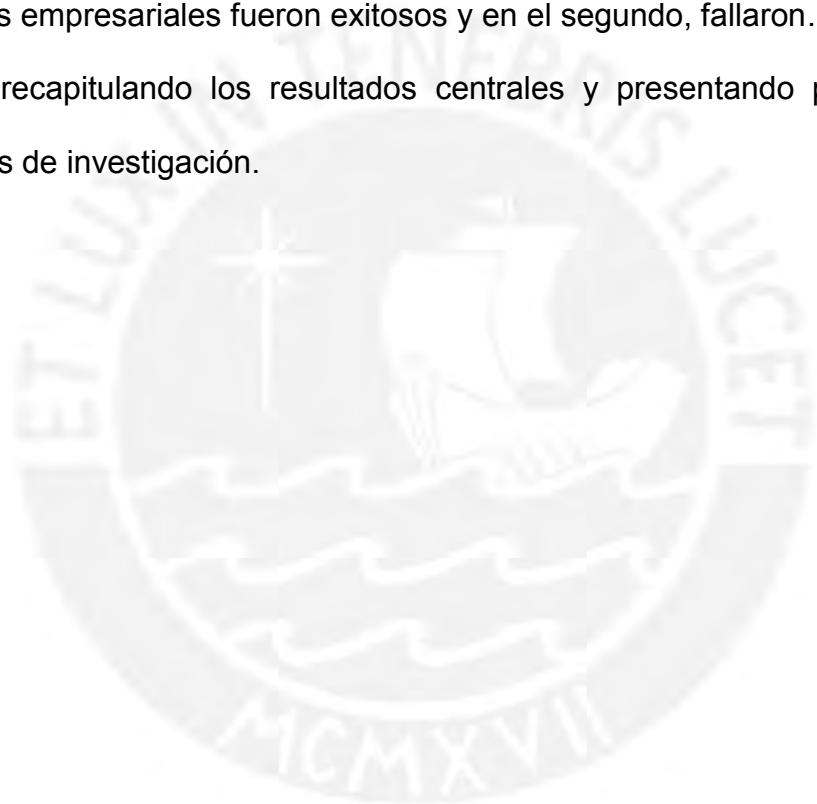
acuerdo con George y Bennet (2005), el estudio de caso a través del *process tracing* permite detectar casos desviados y proporciona mayores herramientas para la generación o modificación de teorías, así como el testeo de las mismas. Entonces, el seguimiento de procesos permitirá analizar el caso, poner a prueba las teorías rivales, principalmente la captura del Estado, y desarrollar un modelo alternativo.

Los métodos de recolección de información fueron, principalmente, la revisión de archivos de noticias, propuestas legislativas, comunicados oficiales e informes realizados por las agencias estatales y grupos de interés involucrados; así como la realización de entrevistas a profundidad a actores clave tanto a favor como en contra del ingreso de transgénicos.¹ Todo ello permitió reconstruir el proceso de aprobación de la ley, identificar los actores, sus posturas y dinámicas de competencia.

La tesis se estructura de la siguiente manera. Primero, se presenta un breve panorama sobre la expansión de los transgénicos en el mundo y en América Latina; se revisa la literatura sobre la incidencia de los actores poderosos en las decisiones de política pública en el Perú; y se ubica la contribución de esta investigación en ella. Segundo, en la parte central del trabajo, se propone el argumento teórico para explicar las condiciones bajo las cuales los actores empresariales ganan o pierden. En tercer lugar, se presenta el caso principal, la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú, y se explica el resultado a la luz del modelo teórico.

¹ Ver anexo 1.

Posteriormente, se extrapolan los hallazgos encontrados a otros casos de decisiones políticas que comprometieron a intereses poderosos en el Perú: la regulación de las franjas de pesca de anchoveta y la reforma del régimen laboral juvenil. Estos permiten probar la validez externa de los factores planteados en mi argumento pues presentan variación en la variable dependiente: en el primer caso los actores empresariales fueron exitosos y en el segundo, fallaron. Finalmente, se concluye recapitulando los resultados centrales y presentando posibles temas pendientes de investigación.

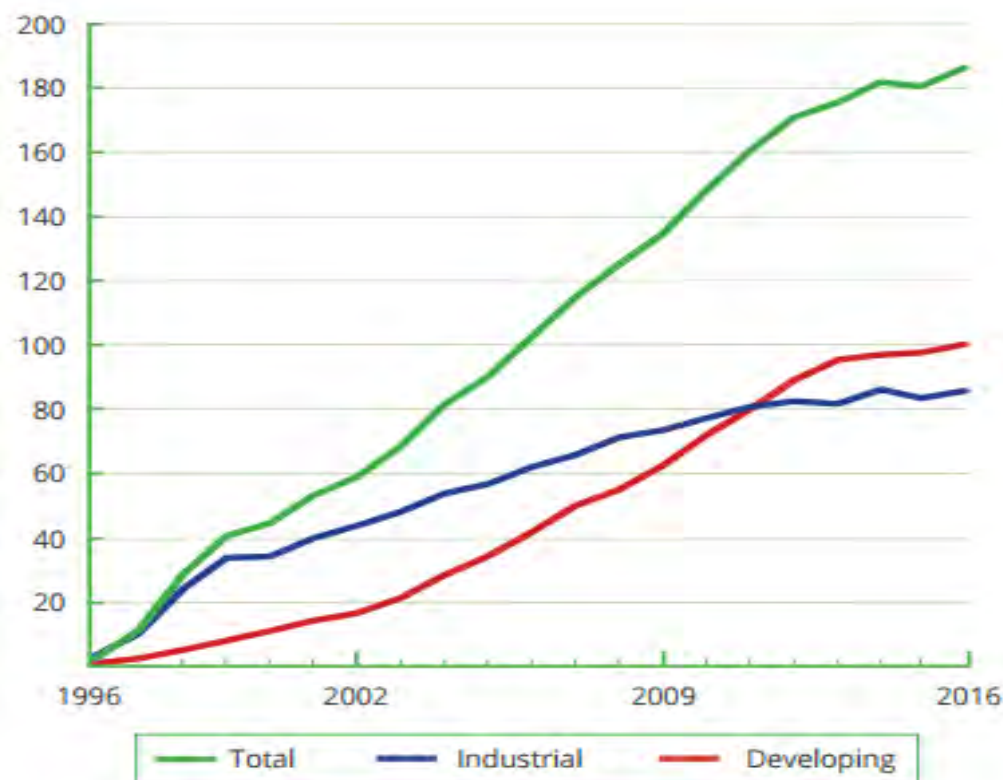


2. TRANSGÉNICOS, INTERESES ECONÓMICOS PODEROSOS EN JUEGO Y SU INFLUENCIA EN LAS DECISIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL PERÚ

La producción de semillas transgénicas supone la utilización de la tecnología para modificar genéticamente sus propiedades naturales y dotarlas de características adicionales que hacen a los cultivos más resistentes a plagas y enfermedades, adaptables a condiciones geográficas y ecológicas adversas, o que incrementan su contenido nutricional (Solbrig 2005; Newell-McGloughlin 2014). Actualmente, la siembra de estas semillas está extendida por el mundo y sigue creciendo a un ritmo acelerado (ver gráfico 1). Estados Unidos, Brasil y Argentina son los países con mayores áreas de cultivo y producción de maíz, soya y algodón transgénicos (ISAAA 2016). Otros países de América Latina también los producen con la excepción de Venezuela, Ecuador y Perú.²

² Bolivia constituye una excepción parcial, pues la prohibición de cultivos transgénicos no se aplica para el caso de soya.

Gráfico 1. Área global de cultivos transgénicos en millones de hectáreas
(1996-2016)



Fuente: ISAAA (2016).

El uso de esta tecnología es altamente controversial pues posee ventajas y desventajas. Entre las primeras se encuentran el aumento del volumen de producción de los cultivos y la rentabilidad de los mismos debido a que se reducen pérdidas de cosecha a causa de plagas y se ahorran costos en el uso de agroquímicos (Thies 2010; Lapegna 2016; Schurman y Munro 2010). En cuanto a las desventajas, existen algunos riesgos de contaminación genética hacia especies no transgénicas, generación de dependencia económica y tecnológica de las

empresas que monopolizan las semillas modificadas en perjuicio de los pequeños agricultores, así como concentración económica en manos de pocas empresas agroindustriales (Newell-McGloughlin 2014; McKay y Colque 2016). Si bien los beneficios económicos parecen ser más claros, no existe evidencia concluyente acerca de los perjuicios ambientales y de salud por el consumo de estos cultivos, lo que hace aún más complicado regular sobre su adopción (Thies 2010; NAS 2016).

En los países de América Latina donde se cultivan transgénicos se ha producido una tendencia al mayor fortalecimiento de las empresas involucradas en la agroexportación y agroindustria de estos productos (McKay y Colque 2016; Lapegna 2016; Otero 2008), pues se trata de un negocio rentable. Las experiencias generalmente positivas de países vecinos productores de transgénicos como Colombia, Bolivia, Argentina o Brasil configuran un panorama apropiado y atractivo para los grandes empresarios y ayudan a entender la existencia de incentivos en torno a regulaciones favorables en países que aún no adoptan tales semillas. El Perú no fue la excepción, pues cuando el tema se empezó a debatir en el 2008, parte de los actores interesados fueron empresarios de tales sectores. Dado el poder económico que estos poseen, era esperable una regulación permisiva al igual que en la mayoría de países de la región.

En esa misma línea, a nivel transnacional, existen empresas sumamente poderosas que desarrollan esta tecnología, las cuales son capaces de influir sobre los gobiernos para adoptar regulaciones permisivas. De acuerdo con Newell y

Glover (2003), el capital y *expertise* que poseen las compañías productoras y distribuidoras de semillas genéticamente modificadas (Monsanto, Bayern, Dupont y Syngenta) las sitúa en una posición de gran ventaja respecto a los Estados de los países en desarrollo, los cuales carecen de recursos para balancear su poder y terminan produciendo regulaciones *para* las empresas. Estas compañías forman un oligopolio comercial que ha penetrado en los países en desarrollo, estableciendo filiales y cooperando con los gobiernos para promover el uso de la biotecnología. Los casos de los grandes productores de cultivos transgénicos en la región como Argentina y Brasil son ilustrativos, pero también lo son los casos de países más pequeños como Colombia y Bolivia, donde Monsanto jugó un rol importante para introducir el cultivo de transgénicos.³ De hecho, como se verá posteriormente, Monsanto manifestó su interés en ingresar al Perú, pero no lo logró, lo cual refuerza el carácter paradójico del caso en estudio.

A nivel doméstico, desde la adopción del modelo neoliberal a inicios de los noventa que empoderó a los actores económicos de los sectores mineros, financieros y agroexportadores, y su continuidad hasta la actualidad, diversos autores han argumentado que el Estado peruano está “capturado” por los actores empresariales más poderosos.⁴ Durand (2012: 51), afirma que “lo que tenemos desde 1990 es un «Estado capturado», donde las corporaciones, los principales «actores capturadores», han resuelto su problema político de corto plazo, gracias al

³ Al respecto, ver Zambrano (2009) para Colombia y Catacora (2009) para Bolivia.

⁴ Sobre la continuidad del modelo neoliberal en el Perú ver Vergara y Encinas (2016).

dictado de legislación que, salvo ocasionales excepciones, les es favorable, y al manejo sesgado de decisiones a su favor”. Los mecanismos que permiten tal influencia son la “puerta giratoria”, o la circulación de empresarios y tecnócratas neoliberales del sector privado hacia los principales centros de decisión del Estado (especialmente el Ejecutivo) (Arce 2005), y el financiamiento de las campañas. Ambos mecanismos aseguran la representación de sus agendas y condicionan las opciones de política de los candidatos al volverlos dependientes de los recursos de los empresarios (Durand 2005b)⁵ En una perspectiva más extrema, Dammert (2009) argumenta que el Perú se encuentra en tránsito a ser una “República lobbysta”. Esta se caracteriza por la colusión entre poder privado y el público en la que las instituciones democráticas no son más que una fachada para ocultar el predominio de una oligarquía económica que toma las decisiones.

En una mirada más intermedia, aunque menos suscrita, otros autores argumentan que la influencia de las élites económicas es considerable pero variable. Campodónico, Castillo y Quispe (1993) sostienen que los gremios empresariales y los grupos de poder económico ejercen presión sobre el Estado a través de diversos canales en los que los recursos materiales poseen importancia relativa. No pueden ejercer influencia directa siempre, pues el contexto democrático abre otros espacios de competencia en los que hay que participar de ser necesario. En una línea similar, pero para el caso de influencia en el Congreso, Mujica (2014)

⁵ En contra de la postura sobre la captura de la tecnocracia económica por parte de los actores empresariales, Dargent (2015) afirma que en realidad esta ha adquirido autonomía respecto a las élites económicas y políticas.

argumenta que el éxito de la incidencia de los actores empresariales dependerá del grado de especialización del tema y de su relevancia para la opinión pública. Los temas poco visibles y altamente técnicos proporcionan oportunidades propicias para que estos actores obtengan legislaciones favorables. Al contrario, mientras más visible es el tema, hay menos oportunidades de éxito y hay que recurrir a otras estrategias en la esfera pública para enfrentarse a los opositores.

La revisión anterior permite encontrar dos vacíos principales. En primer lugar, las perspectivas de captura del Estado más influyentes asumen que el poder empresarial sobre el Estado y gobierno es constante, con lo cual existe una enorme probabilidad de que sus intereses siempre triunfen. En segundo lugar, ninguno de los estudios observa la dinámica de competencia entre los actores empresariales poderosos, grupos de interés de la sociedad civil, así como actores estatales y políticos por influir en las decisiones de política, con lo cual se descarta la existencia de escenarios más democráticos en la toma de decisiones políticas. Ello se debe a que se asume que, por un lado, los poderosos tienden a triunfar, resultado que se incrementa ante la ausencia de opositores clásicos como sindicatos y partidos de izquierda capaces de balancear su poder y que fueron los grandes perdedores de las reformas neoliberales (Roberts 2009, 2002; Kurtz 2002; Gil y Grompone 2014), y, por el otro, que el Estado posee una orientación neoliberal uniforme. Así, la capacidad de los actores empresariales para influir sobre las políticas públicas es exagerada.

La aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el país reta estas teorías sobre el poder empresarial, pues el resultado fue contradictorio a las preferencias políticas de estos actores. Así pues, en este estudio del proceso de aprobación de la ley de la moratoria de los transgénicos (2008-2011) se pretende complejizar tales teorías y llenar sus vacíos. Primero, en una línea similar a las investigaciones realizadas para el caso de países desarrollados (Culpepper 2011; Smith 2000; Hojnaki et al. 2015), argumento que si bien los actores empresariales poseen poder para influir en las políticas públicas, este poder no es absoluto, sino variable y su efectividad para condicionar tales decisiones de política depende de varios factores. Segundo, la investigación demuestra que es posible encontrar escenarios de competencia relativamente pluralistas incluso en contextos como el peruano. Es necesario observar más allá de los actores económicos y analizar cómo grupos de interés de la sociedad con menos recursos materiales llenan de forma esporádica el espacio dejado por los opositores clásicos a las élites empresariales y se vuelven actores clave para hacerlas retroceder, usando recursos alternativos de movilización que en última instancia neutralizan su influencia.

3. ¿POR QUÉ LOS PODEROSOS PIERDEN (O GANAN)? HACIA UNA MIRADA COMPLEJA DEL PODER EMPRESARIAL EN EL PERÚ

En la sección anterior expuse la imagen prevaleciente en la literatura sobre la influencia casi imbatible de los actores empresariales en las políticas públicas. Sin embargo, un caso como el de la aprobación de la moratoria a los transgénicos que significó la derrota de los mismos en el país permite matizar y complejizar tal mirada del poder empresarial. Así, en esta sección propongo una teoría sobre el poder empresarial en el Perú para explicar cuáles son los factores que llevan a que estos pierdan o ganen en avanzar sus intereses de política pública. Los dos primeros están relacionados con los actores que se enfrentan en la disputa sobre un tema de política pública (empresarios y opositores) y el tercero con el espacio donde actúan y el nivel de relevancia del tema en el mismo.

3.1. Cohesión de los actores empresariales

El primer factor que explica el fracaso (o éxito) de los actores empresariales en avanzar sus intereses de política pública es el grado de cohesión existente entre

los mismos. La cohesión es fundamental porque potencia la capacidad de influencia de los actores empresariales, fomentando el consenso y la colaboración que son claves para la incidencia política (Fischer 2014). Al contrario, la división socava este potencial. Por un lado, la falta de consenso o de una postura definida en torno a una demanda de política pública resta credibilidad a los grupos de interés empresariales frente a los políticos y a la opinión pública, y sobre todo abre espacio al surgimiento de posturas alternativas al mismo tema de discusión que en casos extremos pueden ser defendidas abiertamente por actores de la élite empresarial, debilitando y bloqueando los intereses de estos como conjunto (Rettberg 2005; Fischer 2014).

Por otro lado, y derivado de lo anterior, esta división incapacita a los actores empresariales para actuar a través de un frente común en la arena de competencia expuesta al debate público. Si bien en un espacio cerrado no expuesto al público, los actores empresariales pueden actuar cómodamente de forma individual, especialmente si se trata de grupos económicos con predominio en el mercado (Rettberg 2005), en una arena más bien abierta al escrutinio público donde los recursos de movilización se vuelven fundamentales, existe la necesidad de actuar colectivamente.⁶ Cuando están divididos, estos actores difícilmente pueden coordinar y articular a varios gremios empresariales y a otros miembros potenciales, de tal forma que se incentiva la actuación aislada o simplemente la inacción o el

⁶ Se profundizará en este aspecto al hablar del tercer factor.

silencio (se prefiere no manifestar ninguna posición abiertamente), perdiendo las ventajas que proporciona actuar de forma conjunta.

Ahora bien, para lograr cohesión, el grado de involucramiento de los actores empresariales respecto al *issue* político en disputa fundamental. Este se refiere al interés que manifiestan estos actores para defender determinada preferencia de política y que, en consecuencia, los motiva a movilizar recursos en esa dirección. El involucramiento no se produce de forma automática, sino que está condicionado por los beneficios actuales o potenciales que perciben los actores en relación con la política y el potencial unificador o conflictivo de la misma. Cuando los actores han vertido intereses en el área de política que puede verse alterada, es decir, son actuales beneficiarios, es esperable un grado de involucramiento mayor en la promoción (o rechazo) de la demanda que en el caso en el que, al contrario, aún no lo son y los beneficios a obtener sean potenciales e incluso inciertos.

De forma similar, el carácter unificador o conflictivo de la política en disputa también es importante para entender qué tanta cohesión pueden lograr los actores. De acuerdo con Smith (2002: 16-18), una política que sea de interés transversal para diferentes actores económicos posee más potencial integrador que otra que, en contraste, genere posturas divergentes entre los actores. En la primera situación, los actores empresariales pueden consensuar más fácilmente una demanda y actuar para promoverla, mientras que en el segundo caso el conflicto de intereses

entre los actores puede socavar la posibilidad de formular una demanda unificada y, por tanto, la cohesión de los actores se ve perjudicada.

En el caso de la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos, como se verá más adelante, el grado de cohesión alcanzado por los actores empresariales fue bajo. La inexistencia de beneficiarios actuales (cultivadores de transgénicos) y el carácter divisivo del *issue*, que enfrentó a gremios agroexportadores, hicieron que una vez que el tema se discutió abiertamente, el involucramiento en la disputa y la acción conjunta fueran poco intensas. Consecuentemente, los actores empresariales vieron debilitada su capacidad de influencia sobre la regulación del cultivo de semillas transgénicas en discusión.

3.2. Coalición de actores opositores movilizados

El segundo factor que explica la variación en el éxito del poder empresarial para influenciar las políticas públicas es la existencia de una coalición de actores de la sociedad civil fuertemente movilizados y capaces de oponerse a los intereses de los actores dominantes. Las coaliciones son agrupaciones que reúnen a diferentes actores sociales y políticos, en condición de aliados, con preferencias afines de política pública (Sabatier y Weible 2007). Los participantes, además de grupos de interés, pueden ser legisladores, funcionarios estatales, académicos, ente otros, que se unen en una red y coordinan actividades para alcanzar los objetivos de política compartidos. Las coaliciones pueden poseer un mayor o menor grado de institucionalización; es decir, pueden ser redes laxas u organizaciones altamente

coordinadas (Mahoney 2007). Las más comunes son aquellas que se sitúan a un extremo del continuo: las coaliciones *ad hoc*. Según Mahoney (2007), en estas los actores se agrupan alrededor de una demanda bastante específica y puntual (como la aprobación de una ley), poseen horizontes de tiempo limitado (se agrupan y disuelven coyunturalmente) y sus miembros poseen altos niveles de autonomía.

Existen múltiples ventajas derivadas de la formación de coaliciones. Por un lado, permite maximizar el uso de los recursos cuando estos son escasos (Mahoney 2007). Por el otro, y aún más importante para el desempeño de los actores en un espacio de disputa visible, la coalición proyecta la imagen de que la posición que se defiende cuenta con el amplio soporte y legitimidad de la opinión pública y, por tanto, la presión hacia los funcionarios públicos es mayor (Hojnacki 1997). Así, mientras más grande sea el tamaño de la coalición formada, mayor atracción genere su discurso y, en general, mayor grado de movilización posea, esta tendrá más probabilidades de lograr avanzar sus intereses.

La existencia de coaliciones de actores sociales opositoras a los actores empresariales es clave por dos razones. Primero, es la coalición de actores sociales con intereses divergentes a los de la élite empresarial la que se constituirá como principal bastión de oposición en la arena de disputa pública, especialmente ante la ausencia de opositores “clásicos” como partidos de izquierda o sindicatos que representen demandas contrarias. Las élites empresariales sí poseen mecanismos de representación y acción en estos espacios para ejercer incidencia: los gremios

(Campodónico et al. 1999; Smith 2010). Estos están bien financiados y poseen toda la maquinaria para realizar labores de incidencia, por lo que la asimetría de poder respecto a los actores débiles materialmente no se anula por completo cuando el espacio de competencia es uno público y, por tanto, en ausencia de tal oposición, sus intereses podrían triunfar con relativa facilidad (Hojnaki et al. 2015).

Segundo, estos actores opositores hacen que el foco de discusión de un tema se posicione en una arena de competencia abierta al público a través de su movilización en contra de un tema en el que hay intereses poderosos comprometidos. La adquisición de alta visibilidad de un tema no se produce forma automática, sino que la agencia de actores, no solo políticos, para hacer que el tema adquiriera relevancia pública es clave. Ante la ausencia de tal movilización el tema seguiría en las sombras siendo monopolio de los poderosos actores económicos y sus representantes en el Estado, con efectos adversos para los intereses de los actores con menos poder.

El proceso de aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos demuestra que la presencia de tal oposición social por parte de actores con poco peso económico fue fundamental para hacer retroceder los intereses de los actores a favor de los transgénicos. Fueron ellos los que ante la ausencia de un partido en el poder que asumiera proactivamente la demanda por una regulación restrictiva, asumieron su defensa y ejercieron presión constituyéndose como adversarios a los intereses empresariales. Más aún, su agencia fue fundamental para trasladar el

debate de una arena de competencia cerrada, en donde los actores en el Estado, ellos mismos importantes empresarios del sector agroexportador, tuvieron el monopolio de la decisión, a uno abierto o público en el que el debate se democratizó y la influencia de los actores empresariales disminuyó significativamente.

3.3. Arenas de competencia, visibilidad y relevancia

El tercer factor que explica la derrota o éxito de los actores más fuertes es el tipo de arena de competencia donde tiene lugar el enfrentamiento entre los actores empresariales y los opositores. Las arenas de competencia son espacios de actuación de diferentes actores, políticos, burocráticos, económicos y/o sociales, cuyas reglas de juego particulares otorgan ventajas relativas a unos actores sobre otros. Estas pueden ser de dos tipos: cerrada o invisible y pública o visible. La primera se caracteriza por ser un espacio cerrado de toma de decisiones, de poca visibilidad política, al que primariamente suelen tener acceso (desde afuera) actores con recursos privilegiados, a menudo económicos. El espacio institucional asociado es el Ejecutivo. La segunda, en contraste, se caracteriza por ser un espacio de debate público, de alta visibilidad política, en donde el acceso no se encuentra restringido a los actores empresariales, sino que otros actores, incluso con desventaja de recursos materiales, pueden participar. A diferencia de la primera arena que privilegia a determinados actores, esta es una con potencial de competencia pluralista. Este espacio trasciende las fronteras institucionales para tener lugar en la “calle” y los medios.

La caracterización de ambas arenas de competencia deriva de la teoría de “quiet politics” de Culpepper (2011). El autor afirma que el éxito de los actores empresariales para avanzar sus intereses está condicionado por el grado de notoriedad del *issue* político. Según ello, la dinámica de poder puede ser silenciosa (“quiet politics”) o bulliciosa (“noise politics”). En la primera, dado que existe un bajo nivel de notoriedad política del tema en discusión que no atrae la atención del público, las decisiones se toman de forma discreta dando amplio margen de influencia a los actores empresariales. Sus recursos económicos les otorgan grandes ventajas desde a posibilidad de hacer lobby hasta ocupar posiciones clave en el ejecutivo, por el mecanismo de “puerta giratoria”, tal como la teoría de la captura sostiene. Así pues, temas de baja notoriedad política donde hay intereses poderosos comprometidos configuran una esfera propicia para el éxito de estos actores. En esta arena, siguiendo a Culpepper (2011), no existen incentivos para la intervención política (no hay beneficios electorales), por lo que los políticos suelen ceder a la influencia de estos actores.

Cuando el tema de discusión adquiere alta notoriedad, sin embargo, el poder de los actores empresariales deja de ser determinante, pues ello cambia los incentivos electorales y de popularidad que los políticos tienen para intervenir en la decisión (Culpepper 2011; Smith 2002). En dinámicas de política bulliciosa, los actores empresariales son forzados a participar públicamente y a adaptar sus estrategias para avanzar sus intereses. Aquí las fuentes de poder efectivas son otras y su éxito está condicionado a su capacidad para formar alianzas, influir en la

opinión pública, y/u obtener la protección de un gobierno de derecha en el poder (Culpepper 2011: 55). La arena que se configura es una de alta visibilidad, donde los actores económicos dominantes no tienen el monopolio de poder y son otros actores los que entran a competir. Los grupos empresariales se vuelven vulnerables y por lo general pierden importantes batallas.

Las arenas de competencia pública y cerrada se encuentran asociadas con la posesión de distintos tipos de recursos y estrategias (ver tabla 1). La primera privilegia a los actores económicos con abundantes recursos financieros, redes de contactos e información que permiten usar estrategias directas. De acuerdo con Binderkrantz (2005, 2008) estas son el acercamiento burocrático y parlamentario, lobby, y también se podrían agregar la ocupación de posiciones clave en el Estado (la puerta giratoria) así como el financiamiento de campañas. La segunda arena, al contrario, privilegia a actores con recursos inmateriales que permiten ejercer influencia a través de estrategias indirectas de movilización, tales como la construcción de coaliciones, realización de eventos, campañas y apariciones mediáticas, construcción de discursos persuasivos, manifestaciones públicas, contacto a autoridades, entre otras estrategias (Binderkrantz 2005, Sabatier y Weible 2007, Gen y Wright 2013).

Así pues, a partir de lo planteado por Culpepper (2011), es posible afirmar que el cambio de una arena cerrada a una abierta crea condiciones de juego desfavorables para los actores empresariales dominantes por las siguientes

razones. Primero, neutraliza de forma relativa sus fuentes tradicionales de poder y, por tanto, también las estrategias asociadas. El lobby y el acceso a posiciones clave del Estado son efectivas en la arena invisible, pero una vez en la arena visible, son los recursos inmateriales, de movilización, los que determinan el éxito de la incidencia política. Ello, a su vez, fuerza a los actores empresariales a usar estrategias asociadas a la nueva arena para atraer la opinión pública. Segundo, la alta visibilidad del *issue* político en esa arena produce la alineación de los políticos con la opinión pública debido a los potenciales beneficios electorales en juego. Esto crea condiciones favorables para que la oposición social cuente con aliados poderosos para avanzar sus intereses de política pública. De esta manera, la naturaleza de la arena es fundamental porque crea ventajas relativas de partida que benefician a unos actores y perjudican a otros.

Tabla 1. Arenas, actores, recursos y estrategias

Tipo de arena	Arena cerrada		Arena pública	
Dinámica	Política silenciosa: Alta relevancia del <i>issue</i> político		Política bulliciosa: Baja relevancia del <i>issue</i> político	
Espacio de acción	Principalmente el Ejecutivo		Principalmente la esfera pública	
Actores	Actores económicos dominantes		Actores sociales menores	
	<i>Materiales</i>		<i>Inmateriales</i>	
Recursos	Financieros Información Expertise		Formación de coaliciones Número de seguidores Discurso	
	<i>Directas</i>		<i>Indirectas</i>	
Estrategias	<i>Acercamiento burocrático</i>	<i>Acercamiento parlamentario</i>	<i>Mediáticas</i>	<i>Movilización</i>

Puerta giratoria Contactar a los ministros Contactar a los servidores públicos relevantes Usar comités de consulta públicos Responder a solicitudes de comentarios	Contactar a los comités parlamentarios Contactar a los voceros de los partidos Contactar a las organizaciones partidarias	Contactar reporteros Escribir cartas a los editores y columnas Emitir comunicados de prensa y organizar conferencias de prensa Publicitar análisis y reportes de investigación	Reuniones públicas y conferencias Huelgas, desobediencia civil, acción, demostraciones públicas Peticiones, comunicados
--	---	---	---

Fuente: Elaboración propia en base a Binderkrantz (2005), Sabatier y Weyble (2007) y Culpepper (2011).

3.3.1 Niveles de relevancia del *issue*

Si bien la arena visible y la dinámica de política bulliciosa asociada se caracteriza por la alta notoriedad de los *issues* políticos en disputa, estos *no* poseen iguales niveles de relevancia aun cuando se encuentren en ese espacio. Así, de forma complementaria a la teoría de Culpepper (2011), se puede argumentar que unos temas de política pública poseen atributos *per se* que los hacen más relevantes a la opinión pública que otros y, por tanto, poseen mayor potencial de politización de partida. Los temas altamente relevantes suelen ser los menos favorables para el éxito de los actores empresariales, pues atraen la atención de la opinión pública y, por tanto, incentivan a los políticos a responder siguiendo el ánimo popular. Al contrario, los temas con bajo nivel de relevancia, a pesar de estar en la arena visible, no atraen tal interés ni de la gente ni de los políticos, con lo cual el éxito de los actores empresariales es más probable.

El grado de relevancia que un tema adquirirá en la arena visible dependerá de cuatro aspectos fundamentales (ver tabla 2). El primero es la cantidad de la población que puede verse afectada por la decisión de política. Mientras más amplio sea el público prospectivamente afectado, entonces será más costoso para los políticos ignorar la demanda (Mahoney 2007). Además, en línea con Mahoney (2007), mientras más grande sea la población afectada, directa o indirectamente, el tema poseerá mayor potencial para atraer el interés de la opinión pública. Segundo, si los costos que involucra el tema de decisión política son transversales a diversos sectores y tipos de actores de la población, los actores más débiles económicamente podrán conseguir potenciales aliados y construir una base de soporte más amplia que si estos se concentraran en un determinado tipo de actor con poco poder. A ello se suma el hecho de que, de acuerdo con Smith (2002: 25-27), cuando un tema involucra a amplios y diversos actores en contienda, la atención de la opinión pública y los medios será mayor, con lo cual los intereses de los actores empresariales corren más riesgo de ser ignorados.

La tercera característica es el impacto o daño directo percibido por la población de la política en disputa. Si el tema es considerado por la población como carente de efectos negativos en sus vidas, permanecerá indiferente y ello, a su vez, desincentivará la intervención de los políticos, en contraste con un tema que sí concita la preocupación de la población y que, por tanto, los políticos tienen incentivos para atender. En esa línea, Dargent (2015: 43) argumenta que los políticos poseen aversión al riesgo, pues temen tomar decisiones inadecuadas que

perjudiquen sus oportunidades electorales, con lo cual estos están obligados a actuar de tal manera que no impongan costos para la mayoría de la población. Una vez más, ello incentivará a los políticos a intervenir en el proceso.

Finalmente, mientras más resonancia internacional tenga un tema, mayor será el grado de visibilidad y legitimidad que posea la demanda a nivel doméstico. Un tema ampliamente discutido a nivel internacional puede posicionarse más fácilmente en la agenda nacional, ya sea a través de mecanismos de difusión externa y/o efectos de boomerang (vinculación de actores domésticos con actores externos para ejercer presión interna).⁷ Además de la visibilidad de partida que puede otorgar el contexto internacional a un tema, este proporciona orientaciones generales que guían el debate interno, marcos de interpretación predeterminados con alto valor simbólico (Keck y Sikkink 1998), los cuales perjudican o favorecen a los actores dado que no son neutrales, sino que legitiman unas posiciones sobre otras. Asimismo, temas con resonancia internacional ponen a disposición de los actores un repertorio amplio de potenciales aliados, recursos materiales y de información, y estrategias de movilización (Schurman y Munro 2010). Cuando los términos del debate internacional son adversos a los intereses de los actores empresariales y beneficiosos a los de los actores opositores, entonces los primeros están en desventaja respecto a los segundos.

⁷ Sobre el “efecto boomerang” ver Keck y Sikkink (1998).

Así pues, el nivel de relevancia del tema y el consecuente potencial de politización que posee es fundamental porque influye en qué tanta adhesión, rechazo o indiferencia de la opinión pública puede generar, en qué tanto los actores involucrados en la contienda pueden esperar en términos de movilización y generación de alianzas, en la disponibilidad de marcos discursivos legitimados, y en qué tantos incentivos poseen los políticos para comprometerse en apoyar o representar tales agendas. En general, a medida que los temas adquieren mayores niveles de relevancia, los actores empresariales tienden a sufrir, pues los políticos asumen la defensa de los intereses de las mayorías. El *issue* en sí mismo da entonces condiciones de partida favorables o desfavorables a los actores en contienda.

Tabla 2. Relevancia del *issue* político

Alta	Baja
<ul style="list-style-type: none"> • Amplia población potencialmente afectada • Costos transversales para diferentes actores sociales con poco poder • Alto daño potencial percibido • Resonancia internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca población potencialmente afectada • Costos concentrados en determinado actor con poco poder • Bajo daño potencial percibido • Baja o nula resonancia internacional

Ahora bien, dado que el grado de relevancia del tema y su consecuente *potencial* de politización está relacionado con los atributos internos señalados, este se mantiene relativamente constante a lo largo del tiempo. Sin embargo, hay condiciones que pueden variar haciendo que el potencial se traduzca efectivamente.

La agencia que despliegan los actores sociales para presentar el tema de determinada manera y persuadir a los políticos y a la opinión pública ayuda a lograrlo, como se verá en la siguiente sección. Aun así, las características del tema en sí mismo condicionan qué tanto los actores pueden “traducir” la relevancia latente, facilitando en algunos casos la politización o dificultándola en otros.

Como se analizará a continuación, el *issue* de los transgénicos poseía todas las características que le daban un alto nivel de relevancia. El tema atrajo rápidamente la adhesión de la población y los políticos y, por tanto, facilitó enormemente el trabajo de politización del tema por parte de coalición adversaria a los intereses empresariales.

La combinación de los tres factores propuestos a lo largo de esta sección para explicar las condiciones bajo las cuales los actores empresariales fallan o tienen éxito en la incidencia política, permite esbozar el peor y mejor escenario para estos actores (ver tabla 3). Por un lado, cuando los actores empresariales no están cohesionados, enfrentan una coalición opositora de actores altamente movilizada y el debate tiene lugar en una arena de competencia visible donde el *issue* político posee alta relevancia, entonces es bastante probable que los actores empresariales sean derrotados por los actores más débiles en términos materiales. Al contrario, cuando estos actúan de forma cohesionada, no enfrentan la resistencia de una coalición de actores adversarios y actúan en una arena invisible, es más probable que estos sean exitosos en determinar las decisiones de política.

El caso de la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú que se analiza en el siguiente capítulo ilustra el primer escenario extremo en el que los actores empresariales fueron derrotados. Los casos de “captura” analizados por Durand (2006, 2005a, 2005b) encajarían en el segundo escenario. En un capítulo posterior se discuten otros dos casos, la regulación de la pesca de anchoveta y la “Ley Pulpín”, que permiten observar escenarios más intermedios.

Tabla 3. Condicionantes del éxito del poder empresarial: Escenarios extremos

Cohesión de los actores empresariales	Coalición de actores opositores	Arena de competencia y relevancia del <i>issue</i> político	Resultado
Baja	Presente	Arena visible y alta relevancia del <i>issue</i>	Pierden
Alta	Ausente	Arena invisible	Ganan

4. LA APROBACIÓN DE LA LEY DE MORATORIA DE LOS TRANSGÉNICOS EN EL PERÚ (2008-2011)

El proceso que llevó a la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú puede dividirse en dos etapas claramente diferenciadas. La primera empezó en el 2008, cuando se introdujo el tema en la agenda pública, y terminó en abril del 2011, cuando el Ministerio de Agricultura (MINAG) publicó el DS 003 que abrió paso al cultivo de transgénicos. Este hito dio lugar al segundo periodo que concluyó con la aprobación final de ley de moratoria en noviembre del 2011.

El ingreso a la agenda pública del problema sobre los transgénicos se produjo en el 2008. En ese año algunos estudios científicos afirmaron haber descubierto maíz y soya transgénicos en algunas zonas del país como Piura, La Libertad, Lambayeque y Lima (Delgado 2015: 18)⁸. Los hallazgos derivaron en el cuestionamiento de la ausencia de un reglamento de bioseguridad en el sector

⁸ Estos estudios son principalmente los de la científica Antonietta Gutiérrez Rosati de la Universidad Agraria La Molina llevados a cabo en el 2006 y en el 2008, cuyos resultados fueron publicados en el 2008 y 2012 respectivamente (Delgado 2015: 18).

agricultura que regulara el uso de los transgénicos⁹. Este debió ser elaborado por el Instituto Nacional de Innovación agraria (INIA), dependencia MINAG. No obstante, no fue sino hasta abril del 2011 que el reglamento finalmente se publicó.

La ausencia de tal reglamento y la postura favorable del INIA al cultivo de transgénicos en el sector desató una controversia al interior del gobierno entre los representantes de MINAG y el Ministerio del Ambiente (MINAM). El entonces Ministro del Ambiente, Antonio Brack, destacó el perjuicio para la biodiversidad del país que significaría una regulación permisiva, mientras que el MINAG y el INIA defendían el aumento de la productividad agrícola derivado del uso de transgénicos (La República 2011a, 2011b, 2008a, 2008b; El Comercio 2009). Más allá de las instancias gubernamentales mencionadas, en esta etapa no se registra movilización de actores sociales significativa. Finalmente, entre idas y venidas, anuncios de que el reglamento de bioseguridad ya estaba listo y postergaciones constantes, este se publicó el 15 de abril del 2011 a través un decreto supremo por el MINAG (DS 003). Dado su carácter permisivo hacia el cultivo de transgénicos, esta regulación significó una victoria parcial para los actores económicos dominantes.¹⁰

La publicación de esta norma fue el punto de quiebre que dio lugar a la segunda etapa de contra-ola social en el proceso de aprobación de la ley de

⁹ Hasta el momento los principales marcos legales de referencia fueron el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad (2004) y la ley de prevención de riesgos derivados del uso de la biotecnología (Ley N° 27104) (1999)⁹ (Maraví 2014: 255-257; Delgado 2015: 49-53).

¹⁰ Este establecía los procedimientos a través de los cuales se podía solicitar autorización del Estado para cultivar semillas transgénicas.

moratoria a los transgénicos. En ella se evidencia el enfrentamiento abierto y principales tensiones en torno a las regulaciones de los transgénicos como reacción al mencionado decreto. A diferencia del primero, en este segundo periodo el foco de acción dejó ser exclusivamente el Ejecutivo, para centrarse en la esfera pública y en el Congreso. La etapa abrió espacio a la movilización de actores de la sociedad civil con posturas contrarias a las de los intereses empresariales. Debido a la presión por la movilización de actores sociales, en esta etapa se logró hacer que diversos proyectos de ley de moratoria se debatieran en el Congreso. Durante el gobierno de García, estos intentos fueron infructuosos, pues el Ejecutivo observó la autógrafa de moratoria aprobada en el pleno. No obstante, en el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) el debate se volvió a reabrir y finalmente se aprobó la moratoria por un periodo de 10 años sin bloqueos¹¹. Con la ley de moratoria el DS 003 quedó sin efecto: los actores más débiles ganaron muy a pesar de la oposición de los actores económicos dominantes.

4.1. Actores pro-transgénicos versus actores anti-transgénicos

En este proceso de aprobación de la ley de moratoria que duró aproximadamente tres años, los actores enfrentados pueden clasificarse en dos grupos claramente diferenciados: pro-transgénicos y anti-transgénicos. Entre ambos existía una asimetría de poder material que, en línea con las teorías sobre influencia de los actores empresariales sobre el Estado revisadas en una sección

¹¹ Ley N° 29811.

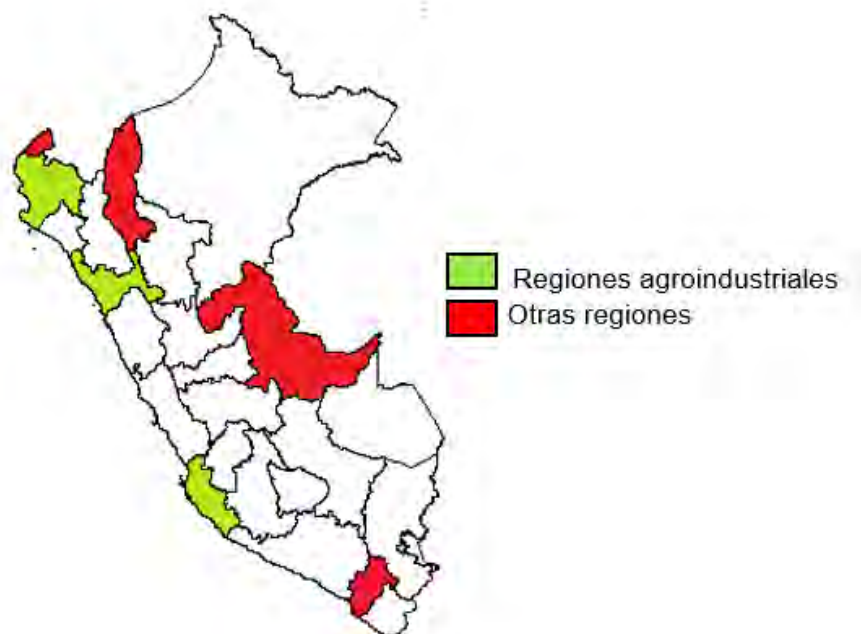
anterior, debería haber llevado a un resultado favorable a los primeros; no obstante, el resultado les fue adverso.

Entre los actores pro-transgénicos es posible identificar a actores económicos, políticos y sociales con intereses en una regulación permisiva hacia el cultivo de semillas genéticamente modificadas. Los actores empresariales potenciales beneficiarios del uso de tales semillas eran relevantes grupos económicos agroexportadores y agroindustriales localizados en regiones costeras caracterizadas por la alta tecnificación y gran escala de su producción hacia mercados internacionales (ver tabla 4). Evidencia de su rechazo a regulaciones restrictivas se encuentra en el hecho de que fueron justamente esas regiones las que, a diferencia de la mayoría donde no predomina la agroexportación a nivel industrial, no se declararon regiones libres de transgénicos en todo el proceso (ver zonas de color verde en el mapa 1). Además de ello, es posible inferir que dado que el Perú importa más del 50% de maíz duro amarillo para el consumo animal y la productividad del maíz y algodón transgénico es mayor (Gutiérrez-Correa 2013), las empresas dedicadas a la importación y uso como insumo de tales productos eran también potenciales beneficiarias de una regulación permisiva que les permitiría incrementar su producción y reducir sus costos.

Tabla 4. Empresas interesadas en una regulación permisiva de transgénicos

Grupo Económico	Sector	Región
Grupo Huamaní	Agroindustria	Ica
Grupo Rocío	Agroindustria	La Libertad
Grupo Gloria	Agroindustria	La Libertad
Grupo Romero (Textiles Piura)¹²	Agroindustria	Piura

Mapa 1: Regiones no declaradas “zonas libres de transgénicos”



De forma colectiva, los actores económicos actuaron a través de influyentes gremios empresariales a los que pertenecían, tales como COMEX, SNI y CONFIEP. Además, gremios como Appisemillas, el cual agrupa a los principales importadores

¹² Actualmente Textiles Piura ya no forma parte del Grupo Romero.

y exportadores de semillas del país, también respaldó la causa. Según Tello (2016) este gremio posee intereses de peso pues mueve grandes cantidades de dinero gracias al comercio de semillas en el país (Entrevista a Tello 2016).

A estos poderosos actores económicos es posible sumar un aliado transnacional: la empresa monopólica de semillas transgénicas, Monsanto (Entrevistas a León 2017, Quintana 2015, Luna 2016, Lescano 2016). Esta había manifestado su interés de establecerse en el Perú durante el gobierno de Alan García e incluso sus representantes sostuvieron reuniones con el entonces presidente (El Comercio 2007). Además de su poder económico notorio, esta empresa podía ejercer presión a través de canales como el Tratado de Libre Comercio que se tenía con Estados Unidos. Incluso, se llegó a afirmar que la empresa realizó tareas de incidencia en el Perú para influir sobre la decisión del ejecutivo en torno a la moratoria (Poder 2015). De hecho, Monsanto cuenta con una sede de experimentación científica, "Seminis", en la región Ica que, como se vio, fue una de las regiones que no se declaró libre de transgénicos. A nivel del legislativo, el congresista y autor de la moratoria, José León, afirmó que el mismo día que esta se iba a votar en el pleno del Congreso, una delegación de dos representantes de Monsanto-Colombia y de la división para América Latina llegó a su despacho con el objetivo de disuadirlo de su posición (Entrevista a León 2017).

Los actores pro-transgénicos no eran únicamente empresariales, también respaldaban la causa actores institucionales con poder político y un grupo de

científicos. El presidente Alan García y el MINAG, encabezado por los diferentes ministros de turno (Rafael Quevedo y Jorge Villasante) y asesores (el científico Alexander Grobman), el INIA y sus jefes científicos (César Paredes, Juan Rissi) defendieron fervientemente el cultivo de semillas transgénicas durante ese gobierno. Entre los científicos se encontraban De Stefano Beltrán (posterior jefe del INIA), Marcell Gutierrez, Ernesto Bustamante, entre otros, quienes formaban la Asociación Peruana de Biotecnología (PerúBiotec). Así pues, los actores “pro-transgénicos” poseían gran capacidad de influencia tanto por su poder material como por la representación afín con la que contaban en la cartera del MINAG e INIA y la posición favorable del Presidente.

La postura de estos actores a favor de una regulación permisiva del cultivo de transgénicos se fundamentaba en diversas razones. Primero, se apelaba al aumento de la productividad y rentabilidad del sector agrícola, pues los transgénicos eran resistentes a las plagas y condiciones ecológicas adversas (Entrevistas a Teullet 2016, De Stefano Beltrán 2016, Díaz 2016, Rissi 2016, Gutiérrez-Correa 2016; Gutiérrez-Correa 2014; COMEX 2011; Grobman 2010; El Comercio 2009). Segundo, la utilización de tales semillas, argumentaban, producía una reducción de uso de pesticidas y fertilizantes, con los consecuentes efectos favorables para el ambiente (Gutiérrez-Correa 2011). Tercero, su uso, según manifestaban, podría ayudar a sostener alimentariamente a la población peruana cada vez más creciente (Entrevista a De Stefano 2016; La República 2014b). Y no existían riesgos comprobados de gran escala de contaminación genética a otras especies nativas ni

a la salud humana (Entrevistas a Grobman 2016, Rissi 2016, De Stefano Beltrán 2016, Díaz 2016; El Comercio 2014). Por tanto, todos estos actores coincidían en afirmar que los transgénicos no eran una biotecnología amenazante, sino amigable incluso con los pequeños productores quienes eran los más vulnerables ante las pérdidas que generaban las malas cosechas.

A diferencia de los actores pro-transgénicos, los actores anti-transgénicos contaban con un balance de poder económico y político desfavorable.¹³ Entre los grupos de interés más importantes se encontraban la Confederación Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), la Asociación Peruana de Gastronomía (APEGA), la Asociación Peruana de Consumidores (ASPEC), así como la Asociación de Exportadores (ADEX). El primer gremio agrupaba a cientos de pequeños productores agrícolas tanto de Lima como del interior de país. Por su lado, APEGA estaba constituida por famosos chefs, gastrónomos, nutricionistas, investigadores, y su figura más visible era Gastón Acurio. Finalmente, ASPEC es una institución sin fines de lucro representante de los consumidores. Además de ellas, numerosas ONGs ecologistas, agrícolas, asociaciones profesionales también respaldaron la causa (Entrevistas a Quintana 2015, Luna 2016, Alvarado 2016, De Stefano Beltrán 2016, Grobman 2016).

Evidentemente, el peso económico de todos estos actores juntos palidecía frente al peso material de los adversarios, pues ninguno estaba respaldado por

¹³ Las condiciones políticas desfavorables cambiarán con el ingreso de Ollanta Humala al poder.

algún grupo de poder económico o gremio empresarial influyente, con la probable excepción de ADEX (Entrevista a Alvarado 2016). Al contrario, incluso el poder político de un gobierno pro-empresarial como el de Alan García les era desfavorable. No obstante, contaron con el apoyo institucional del MINAM a cargo de Antonio Brack y de diversos congresistas. Algunos científicos, principalmente Antonietta Gutiérrez-Rosati de la Universidad Nacional Agraria la Molina y Patricia Majluf, Directora del Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Cayetano Heredia, también los respaldaron.

Estos actores se encontraban en contra del cultivo de transgénicos por diversas razones. La central era el riesgo para la biodiversidad: Argumentaban que existían posibilidades de contaminación genética para las especies nativas (Entrevistas a León 2017, miembro de ASPEC 2016, Luján 2016; El Comercio 2011a). Se apelaba al carácter innecesario de la producción de tales productos dado que la exportación de productos orgánicos y no tradicionales era cada vez más rentable (Entrevistas a Alvarado 2016, León 2017; El Comercio 2011b). Las condiciones geográficas y la estructura agrícola productiva del país eran poco apropiadas para el cultivo de transgénicos, pues estos requieren terrenos planos de más de 1000 hectáreas que la mayoría de pequeños productores no poseía (Entrevistas a Alvarado 2017, León 2017; MINAM 2016). Asimismo, alertaban sobre la dependencia tecnológica de las empresas monopólicas que el cultivo de transgénicos podía generar para los pequeños productores (Entrevistas a Quintana 2015; La República 2011a, 2011f, 2011j; MINAM 2016). Algunos incluso enfatizaban

los posibles riesgos a la salud humana por el consumo de estos alimentos (Entrevista a Luna 2016). Así, según estos actores, los transgénicos eran una biotecnología transgresora que había que prohibir.

4.1. Explicando la derrota de los actores empresariales y la victoria de los más débiles

La asimetría de poder económico entre los grupos de actores presentados y en línea con la literatura existente habría hecho esperar un resultado favorable a los actores empresariales. Sin embargo, en contra de lo esperado, esto no se produjo. En esta sección se examina el resultado a la luz de la propuesta teórica esbozada anteriormente. Se argumenta que la derrota de los actores dominantes en el proceso de aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú puede ser explicada por la combinación de los tres factores presentados. La falta de cohesión de los actores empresariales socavó su capacidad para influir en la decisión de política en torno a los transgénicos pues fueron incapaces de articularse de forma colectiva y de presentar una postura homogénea en torno al tema en disputa. A esta debilidad para actuar en conjunto se le sumó la presencia de una coalición de actores opositores con poco poder económico pero que, en contraste, sí lograron articularse y actuar de forma colectiva. Más aún, el cambio de arena de competencia que tuvo lugar en el proceso de aprobación de la moratoria, de una cerrada a una visible, cambió las reglas de juego, pues neutralizó de forma relativa el poder de los actores empresariales al privilegiar los recursos y estrategias de movilización que los actores adversarios explotaron ampliamente. El alto nivel de

relevancia del tema de los transgénicos en esta arena visible sin duda contribuyó a que los actores adversarios pudieran encuadrar los términos del debate a su favor, mientras que los actores pro-transgénicos enfrentaron serias dificultades en el intento. Así pues, todos estos factores configuraron el peor escenario para la pérdida de los actores empresariales que significó la aprobación de la moratoria.

Respecto al primer factor, la cohesión de los actores pro-transgénicos en el proceso de aprobación de la ley de moratoria fue bajo. Los actores pro-transgénicos, en contraste a sus adversarios, fueron incapaces de articular un frente unificado, lo cual socavó su potencial de acción colectiva. Paradójicamente, los actores más movilizados en este espacio no fueron los gremios representantes de los intereses agroexportadores e industriales mencionados, sino los científicos de la asociación promotora del uso de la biotecnología, PerúBiotec (Entrevistas a De Stefano Beltrán 2016, Luna 2016, Alvarado 2016). Si bien estos actores no estaban de acuerdo con una regulación restrictiva, tal como algunos de sus representantes lo manifestaron en eventos públicos, al ser consultados para la elaboración de proyectos de ley o en conversaciones con los miembros de PeruBiotec, los gremios empresariales como la SNI y CONFIEP no se movilizaron activamente en la esfera pública para promover el cultivo de transgénicos (Entrevistas a De Stefano 2016, Grobman 2016, Díaz, 2016, Teullet 2016). Así, por ejemplo, si bien la SNI brindó apoyo indirecto (prestaron espacios físicos para la realización de eventos) y los representantes de los gremios participaron en eventos públicos manifestando su postura de forma esporádica (tal es el caso de Pedro Olaechea, ex presidente de la SNI o Julio Favre,

ex presidente de la CONFIEP), estos no se involucraron firmemente en un debate tan polarizado y desgastante en ese momento (Entrevistas a De Stefano 2016 y Gutiérrez-Correa 2016). De hecho, una percepción generalizada entre todos los científicos entrevistados es su aislamiento a lo largo del proceso de aprobación de la moratoria, lo cual los puso en una situación de desventaja frente a los actores adversarios que, como se verá más adelante, sí lograron formar una coalición altamente movilizadora. La excepción es COMEX quien, a diferencia de sus pares, sí asumió una posición abierta y constante de defensa de los transgénicos a través de Patricia Teullet y proporcionó espacios para la manifestación de científicos como Marcel Gutiérrez de PerúBiotec (Entrevistas a Teullet 2016 y Gutiérrez-Correa 2016).

Detrás de esta falta de cohesión y el relativamente bajo grado de involucramiento se encuentran dos factores. Primero, se trataba de actores que en el mejor de los casos simpatizaban con una regulación permisiva para no ver cerrada una ventana de negocio a futuro; es decir, podían ser potenciales beneficiarios, pero no eran actuales cultivadores y, por tanto, los incentivos para invertir recursos en la labor de incidencia fueron bajos (Entrevistas a Díaz 2016, Tello 2016, Alvarado 2016). Asimismo, el tema de política no era altamente unificador, sino conflictivo, pues dividió a los actores empresariales en dos posiciones contrapuestas. Más aún incluso en el mismo sector agroexportador, el tema despertó posiciones contrarias, pues los beneficios del uso de tal biotecnología para los actores empresariales no eran claros (Entrevistas a Díaz 2016, Tello 2016,

Bustamante 2016). La posición de ADEX evidencia claramente lo anterior, pues después de manifestar ambigüedad en su posición, se manifestó finalmente a favor de la moratoria, lo que sin duda fue un golpe importante para los actores pro-transgénicos (Entrevista a Alvarado 2016).

Las consecuencias negativas de la falta de cohesión de los actores pro-transgénicos en su capacidad de incidencia política fueron evidentes. Primero, estos fallaron en movilizar de forma más activa a los gremios empresariales que asociaban a actores de diferentes sectores de la economía como la CONFIEP y la SNI. Segundo, tampoco pudieron atraer a su favor a los medios de comunicación tradicionalmente más afines al empresariado, como *El Comercio*, el cuál manifestó posturas favorables a la moratoria. Tercero, no fueron capaces de atraer a la causa a otros actores además de científicos, con lo que su posición permaneció siendo minoritaria. Finalmente, no lograron tener un portavoz capaz de comunicar su postura de forma atractiva hacia la población. Los voceros eran expertos desconocidos con un discurso poco atractivo e incapaces de competir con el conocido líder de la coalición adversaria, Gastón Acurio. Así pues, todos estos factores mellaron profundamente la capacidad de influencia de los actores empresariales y los actores con posturas afines en torno al tema de la regulación de transgénicos.

En cuando al segundo factor, la presencia de una coalición de actores sociales altamente movilizados en contra de los intereses de los actores

empresariales fue fundamental para hacerlos retroceder. En contraste con los actores pro-transgénicos, los actores anti-transgénicos sí lograron articular una coalición que integraba a numerosos y diversos actores con un propósito común: la aprobación de la ley de moratoria. Esta fue la “Plataforma Perú País Libre de Transgénicos” en la que se unieron más de veinte gremios de pequeños agricultores no solo de Lima, sino de distintas partes del país, además de asociaciones de chefs, de consumidores, colegios profesionales, entre otros. Otros aliados importantes que consiguió la coalición luego de un duro trabajo de movilización a nivel subnacional fueron los 17 gobiernos regionales que declararon sus jurisdicciones como “zonas libres de transgénicos” (Entrevistas a Luna 2016, Alvarado 2016). Además, expertos como Antonieta Gutiérrez se sumaron a la causa desde el principio.

Lograr la formación de esta coalición amplia y diversa no fue una tarea automática, sino que requirió arduo trabajo por parte de los actores involucrados. Los actores de la sociedad civil entrevistados coinciden en afirmar que fueron necesarias reuniones de coordinación y planificación constate, lo cual les permitió superar obstáculos importantes como la escasez de recursos o la heterogeneidad de posturas (Entrevistas a Luna 2016, Alvarado 2016, Delgado 2016, Quintana 2015). De hecho, estas labores de articulación fueron fundamentales porque permitieron aprovechar de forma más eficiente las ventajas comparativas con las que contaban los diferentes actores, complementándose mutuamente y supliendo las debilidades individuales. Las palabras de Fernando Alvarado, líder de la Asociación Nacional de Productores Ecológicos, son ilustrativas al respecto:

Yo creo que el resultado fue positivo porque logramos superar las complicaciones que cada uno solo podía tener y la unidad nos logró hacer poder llegar a sectores amplios. Llegamos con varios de los miembros de la plataforma “Perú Libre de Transgénicos”; [pudimos] llegar a los medios con otros miembros...otros eran buenos llegando al congreso, la RAA [Red de Agricultura Alternativa] por ejemplo, CONVEAGRO, ANPE...Logramos entrar al congreso, convencer...Todos los sectores contribuyeron a superar las limitaciones que sueltos cada uno hubiera tenido... (Entrevista a Alvarado 2016).

Esta coalición anti-transgénicos fue capaz de explotar de forma efectiva el potencial de acción colectiva a diferencia de los actores adversarios que, como se vio, estaban divididos y fueron poco activos en el espacio de competencia visible. Las estrategias mediáticas, tales como la aparición en debates televisivos, emisión de comunicados de prensa, realización de conferencias, reuniones de actores de la coalición, ferias de exhibición de productos orgánicos, y las de movilización, como las marchas y demostraciones públicas caracterizadas por el lavado de banderas y papas, organización de eventos, foros, talleres y seminarios sobre la importancia de la biodiversidad, e incluso concursos, fueron constantes en el repertorio de esta coalición (Entrevistas a Alvarado 2016, Luna 2016, Quintana 2015 y León 2017; El Comercio 2013, 2011f; La República 2011i). Todo ello tuvo un efecto importante pues ganaron la atención de la mayoría de los medios de comunicación y la ciudadanía, al contrario de los actores pro-transgénicos cuya postura tuvo poco eco.

Finalmente, un aspecto que jugó a favor de la coalición anti-transgénicos fue que uno de los voceros centrales de la misma fuera el chef de talla mundial Gastón Acurio. El sector que este representaba, la gastronomía, y su reputación individual era ampliamente aplaudido por los peruanos por lo que su participación activa le permitió llegar a importantes segmentos de la población, lo que sin duda dotó de

gran visibilidad a la coalición anti-transgénicos (Entrevistas a Salas 2016, Díaz 2016, De Stefano 2016, Alvarado 2016). Su defensa de los cultivos orgánicos y la agricultura tradicional, y su crítica a los cultivos transgénicos a través de las redes sociales y en todas sus apariciones mediáticas fue férrea y más aún, fue clave para persuadir a la opinión pública de la bondad de los productos orgánicos y tradicionales y lo perjudicial de los transgénicos (Entrevista a Salas 2016, De Stefano 2016, Alvarado 2016; La República 2011h; El Comercio 2011c).

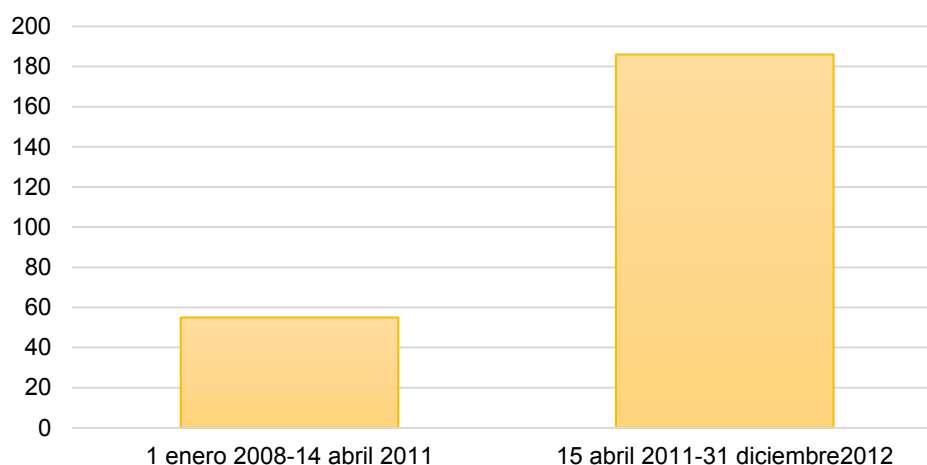
Respecto al tercer factor, el tipo de arena de competencia en el que se produjo el debate por la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos fue clave para neutralizar de forma relativa el poder material de los actores empresariales y empoderar a los actores opositores. De hecho, el proceso de aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos (2008-2011) permite evaluar la importancia de este factor debido a que la primera etapa se caracterizó por ser un espacio de acción invisible, mientras que la segunda fue un espacio visible, abierto al público. Este cambio de arena fue fundamental pues proporcionó condiciones favorables para que los actores opositores con poco peso económico se posicionaran en mayor pie de igualdad respecto a los actores pro-transgénicos, logrando desenvolverse de forma más efectiva en ese espacio y haciendo que, finalmente, los intereses de los más poderosos retrocedieran.

La primera etapa (2008-abril 2011) se caracterizó por ser una arena de competencia invisible con predominio de dinámicas de política silenciosa centradas

en actores económicos y tecnocráticos que vieron triunfar sus intereses con la aprobación del DS 003. La baja visibilidad puede ser confirmada si se observa la cobertura de los principales medios de prensa escritos durante los tres años que duró el proceso desde que el tema entró en agenda: 55 notas en los principales diarios (ver gráfico 2).¹⁴ En ella, el proceso decisional estuvo centrado en ciertas instancias del ejecutivo (MINAG e INIA), en las cuales se elaboró el Reglamento de Bioseguridad que permitía la producción de transgénicos en el país de forma cerrada y excluyente. Este reglamento fue publicado usando un “decretazo”, característico de dinámicas sigilosas de hacer política pública, refrendado por Alan García y Rafael Quevedo. Las palabras del Crisólogo Cáceres, de ASPEC, son ilustrativas al respecto, “el DS 003 se publicó entre gallos y medianoche” (La República 2011n).

¹⁴ Se contabilizó el número de notas de cuatro diarios: *El Comercio*, *La República*, *Gestión* y *Perú 21* antes y después de que se produjera el cambio de arena de competencia.

Gráfico 2. Cobertura sobre transgénicos en prensa escrita (N° de notas)



Fuente: Elaboración propia.

Los intereses económicos favorables a la producción de transgénicos en el país estaban muy bien representados en estas instituciones. La estrategia de influencia directa a través de la puerta giratoria se observa en la ocupación del cargo de Ministro de Agricultura por dos importantes empresarios agrícolas durante el gobierno de García: Ismael Benavides y Rafael Quevedo. Estos eran fundadores propietarios de dos grandes grupos económicos nacionales agroexportadores y agroindustriales, Grupo Rocío S.A. y Grupo Huamaní S.A.C. respectivamente, asentados en La Libertad e Ica y, por tanto, tenían intereses en una regulación permisiva.

De forma similar, la prensa denunció que los asesores del INIA, Alexander Grobman y Dow Seiner tenían conflicto de intereses pues eran directivos de empresas de semillas y agroexportadoras respectivamente (El Comercio 2011g,

2011i; *La República* 2011k; *La Mula* 2011). En esa misma línea, algunos entrevistados afirman que la renuncia de García a promulgar la primera ley de moratoria aprobada por el Congreso en el 2011 derivó de la reunión con los representantes de Monsanto que tuvo lugar en el 2007 (Entrevistas a Quintana 2015, Luna 2016, Alvarado 2016). Incluso, algunos medios revelaron que la multinacional Monsanto también utilizó estrategias de acercamiento burocrático: “Un cable de Wikileaks del 2008 afirma que la Embajada de Estados Unidos habría impulsado varias acciones de incidencia para promover el cultivo de transgénicos en el Perú [...] Detalla además que la Embajada estuvo en contacto constante con funcionarios del gobierno peruano para promover la biotecnología” (Navarro 2015).

La publicación del DS 003, sin embargo, desencadenó la reacción de actores de la sociedad civil que se articularon en una coalición *ad hoc* a la que se denominará anti-transgénicos (*La República* 2011j, 2011i; El Comercio 2011h, 2011j). La movilización inmediata de estos actores ante tal decreto trasladó el foco de acción de la arena invisible a una visible desde la cual se ejerció presión sobre el Congreso para derogar el DS 003. El incremento de más de tres veces de la cobertura mediática al tema (186 notas) respecto al periodo anterior evidencia este cambio (ver gráfico 2). El paso a esta arena neutralizó los mecanismos de influencia directa asociados a la arena invisible de predominio de los actores empresariales, pues el nuevo espacio privilegiaba recursos y estrategias de movilización. Ante la elevada polarización suscitada por el tema, los aliados directos en el MINAG y el INIA perdieron el poder: renunciaron, como es el caso de Quevedo, o fueron

destituidos, en el caso de los asesores del INIA. Con ello, el mecanismo de puerta giratoria dejó de ser efectivo y los actores pro-transgénicos se vieron en la necesidad de recurrir a fuentes de poder inmateriales al igual que sus adversarios.

No obstante, como se observó al analizar los dos primeros factores, los actores empresariales fueron incapaces de cohesionarse y articular un frente para manifestarse en contra de los intentos de regulación restrictiva, lo cual dificultó enormemente su capacidad de acción colectiva en este nuevo espacio de acción. Su base de soporte fue pequeña, poco diversa, carente de una base social movilizable y de un discurso y liderazgo atractivos a la ciudadanía. Al contrario, los adversarios sí lograron configurar como una coalición amplia y diversa, que utilizó estrategias mediáticas y de movilización, y construyó un discurso altamente persuasivo abanderado por un líder atractivo. Es decir, supo explotar las ventajas de competir en una arena de competencia visible a pesar de las limitaciones de recursos financieros. Este desempeño les otorgó una ventaja relativa respecto a sus adversarios pobremente movilizados en el debate por la aprobación de la moratoria.

En esta arena de competencia visible el alto nivel de relevancia del *issue* político en disputa jugó un rol fundamental. El tema de los transgénicos poseía una serie de atributos que sin duda facilitaron el rol de la coalición anti-transgénicos para politizar el tema. Los impactos de una eventual regulación favorable se harían sentir sobre una amplia proporción de la población, dentro de los cuales se encontraban los más de dos millones de pequeños agricultores tradicionales y orgánicos (MINAM

2016: 14), así como la masa de consumidores de alimentos agrícolas. Se trataba claramente de una amplia mayoría que se vería potencialmente afectada de proceder una regulación permisiva. Segundo, los costos que generaría tal regulación eran transversales a varios sectores: agricultura, ambiente, gastronomía, solo para citar algunos, lo cual permitió a los actores anti-transgénicos contar con potenciales aliados diversos e incluso poderosos simbólicamente. Este es el caso del sector gastronómico que por su alto prestigio y valor para los peruanos fue clave para ganar el apoyo de la opinión pública a través de APEGA y Gastón Acurio. En tercer lugar, la percepción de los posibles riesgos a la salud de las personas por el consumo de transgénicos era alto entre la población, además de posibles daños a la biodiversidad, no estaban ausentes en las consideraciones de los políticos.

Finalmente, el tema poseía una enorme visibilidad internacional cuyos términos del debate estaban sesgados a favor de las posiciones anti-transgénicos (Schurman y Munro 2010). De hecho, muchos los argumentos bandera en contra de los transgénicos vistos anteriormente (biodiversidad, monopolio de semillas, concentración económica) formaban ya parte del repertorio de los movimientos sociales anti-transgénicos alrededor del mundo que adquirieron fuerza al inicio de los 2000, al igual que las estrategias de movilización usadas por los actores nacionales, como la formación de plataformas o la declaración de zonas libres de transgénicos (Schurman y Munro 2010; Mckay y Nehring 2013; Scoones 2008). De hecho, como afirma Lujan, este panorama internacional fue importante pues facilitó el intercambio de información y recursos con organizaciones de países vecinos, lo

cual fortaleció sus acciones (Entrevista a Luján 2016). Esta enorme resistencia internacional a la siembra de transgénicos en el mundo sin duda dotó de amplia visibilidad de partida al tema y dio mayor legitimidad a la demanda de la coalición anti-transgénicos por una regulación restrictiva ante la opinión pública y los políticos.

El alto nivel de relevancia del *issue* político por la serie de atributos mencionados creó ventajas de partida para los actores anti-transgénicos y desventajas para los pro-transgénicos en la elaboración de los discursos que ambos utilizaron para generar la adhesión de la opinión pública. Los primeros explotaron este potencial en la construcción de un discurso altamente simbólico y nacionalista, cuyo núcleo era la protección de la biodiversidad del país y la excepcionalidad derivada de la gastronomía peruana. El chef de talla mundial Gastón Acurio defendió a los cultivos orgánicos y la agricultura tradicional, y criticó a los cultivos transgénicos activamente a través de las redes sociales y en todas sus apariciones mediáticas (La República 2011h; El Comercio 2011c). La naturaleza del discurso y el personaje que lo encarnaba fue fundamental para persuadir a la opinión pública de la bondad de los productos orgánicos y tradicionales y lo perjudicial de los transgénicos (Entrevista a Salas 2016, De Stefano 2016, Alvarado 2016). Todo este discurso altamente simbólico estaba orientado a jugar con los miedos de la población a lo desconocido, y eventualmente lo logró (Entrevista a Díaz 2016, Bustamante 2016). Evidencia de ello fue la encuesta realizada por Apoyo en mayo del 2011, la cual revela que el 79% de los limeños se encontraba en contra de los

transgénicos (El Comercio 2011d). Tal nivel de rechazo popular obviamente incentivó a muchos congresistas a adherirse de forma oportunista a la causa.

Al contrario, los actores pro-transgénicos no lograron desarrollar un discurso atractivo ni tampoco poseían un liderazgo hábil capaz de defenderlo. Su defensa de los transgénicos estaba centrada en el aumento de la productividad agrícola y la rentabilidad que generaba para los productores y las consecuentes pérdidas que generaba al país no utilizarlos. De acuerdo con los científicos entrevistados, De Stefano (2016) y Rissi (2016), esta era una desventaja de partida, pues el énfasis en estas ventajas “técnicas” no “vendía”, no era persuasivo y, por tanto, no podía competir con el discurso de la oposición que apelaba continuamente al carácter riesgoso del consumo y cultivo de transgénicos. La difícil comunicación de este tema era un problema que no pudieron superar (Entrevistas a De Stefano 2016, Gutiérrez-Correa 2016 y Rissi 2016). Para estos actores, el nivel de relevancia de partida de los transgénicos les era adverso, pues estaba sesgado a favor de sus características negativas.

Así pues, la presión ejercida por la coalición anti-transgénicos favorecida por el cambio de arena de competencia y el alto grado de relevancia del *issue* y su consecuente potencial de politización, tuvo eco en el gobierno. Ante la movilización y presión de los actores anti-transgénicos, en el Congreso se evaluaron una serie de proyectos legislativos anteriores que proponían moratorias y habían sido archivados, y en base los mismos se propuso un proyecto de ley de moratoria a los

transgénicos por diez años.¹⁵ Este fue aprobado en el pleno del congreso en junio del 2011 por 33 votos a favor y 26 en contra (La República 2011e).

No obstante, este resultado no significó la victoria final de la coalición anti-transgénicos. La incapacidad de la coalición pro-transgénicos para actuar en la arena visible no los inhibió del acceso a otra fuente de poder: el apoyo político de un gobierno de derecha. Tal como se vio en la sección teórica, cuando los otros recursos dejan de ser funcionales, los actores económicos dominantes se vuelven dependientes del poder político afín a sus preferencias. La manifestación más contundente de la protección a los actores económicos dominantes fue la observación de la autógrafa de moratoria aprobada en el pleno del congreso por parte de Alan García (*La República* 2011d). Nuevos intentos por parte de congresistas, fundamentalmente de Rosario Sasieta de Alianza Parlamentaria, se produjeron para reabrir el debate, pero cuando ya se había reunido las firmas suficientes, la bancada oficialista del APRA, de forma inesperada, retiró las firmas (Entrevista a León 2017; *La República* 2011b; *El Comercio* 2011a). El resultado fue el archivamiento de la moratoria. El gobierno de García concluyó con un fallo nuevamente favorable a los actores económicos dominantes.

Sin embargo, la dependencia de los actores económicos poderosos de la protección del poder ejecutivo en la arena visible es frágil, pues es altamente

¹⁵ Se identificaron ocho proyectos de ley de moratoria durante el periodo parlamentario 2006-2011. Estos pasaron por la Comisión Agraria en primera instancia y por la de Pueblos Andinos en segunda. En el 2009, varios se desestimaron y en el 2010 se acumularon varios en un nuevo proyecto que finalmente dio lugar a la autógrafa de la ley.

vulnerable al cambio de preferencias de los políticos. Un gobierno de derecha claramente pro-empresarial como el García fue altamente resistente al cambio de incentivos que se produjo como resultado de la presión de la coalición anti-transgénicos, pero en un periodo cercano a una nueva elección, sus rivales políticos no lo fueron. Los candidatos presidenciales contaban con una serie de incentivos electorales para hacer suyas las demandas de moratoria y eso fue lo que efectivamente hicieron. Fuerza Popular y su candidata Keiko Fujimori, y Ollanta Humala se comprometieron con la moratoria en sus campañas (Entrevista a Quintana 2015).

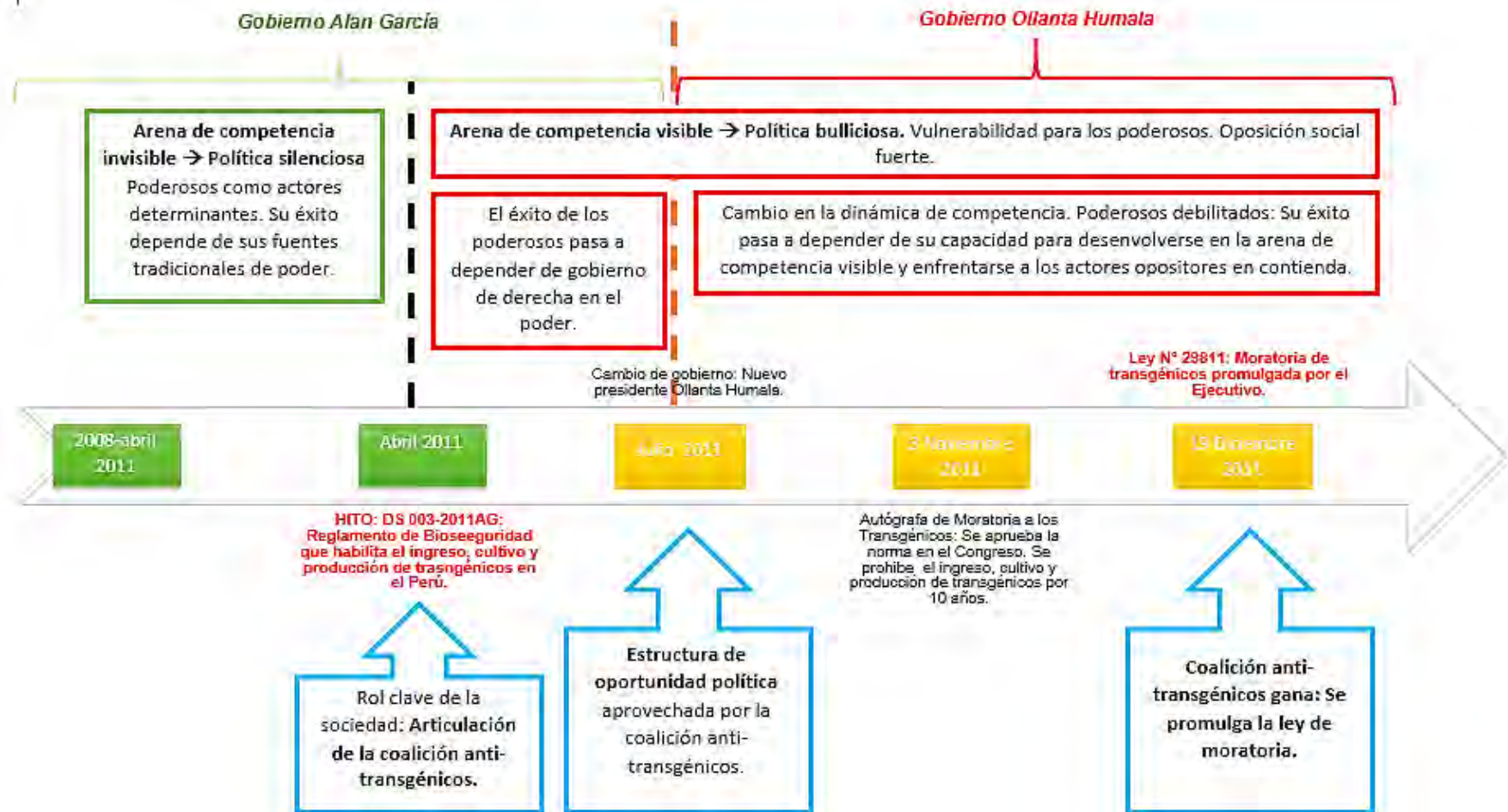
Así pues, el cambio de gobierno se presentó como una estructura de oportunidad política, una ventana de oportunidad, que permitió a la coalición anti-transgénicos atraer aliados políticos que podrían fallar a su favor en el siguiente gobierno (Entrevistas a Quintana 2015, Alvarado 2016, Delgado 2006, Lescano 2016). De acuerdo con Lucía Quintana, presidenta de CONVEAGRO, los actores anti-transgénicos comprometieron a Ollanta Humala a aprobar una moratoria, haciendo que firmara compromisos simbólicos (Entrevista a Quintana 2015). Una vez que el candidato llegó al poder, la correlación de fuerzas políticas favoreció a la coalición-anti-transgénicos. El nuevo Congreso elaboró un dictamen y reabrió el debate.¹⁶ Esta vez la moratoria fue aprobada por 98 votos a favor y 2 abstenciones, y el Ejecutivo la promulgó en noviembre del 2011, a pocos meses de haber asumido

¹⁶ Dictamen de los proyectos de ley 005-2011, 0013-2011, 170-2011 que proponen declarar la moratoria a los transgénicos.

el mandato. Ollanta Humala, “sin ceder a las presiones de los grupos de poder, escuchó el clamor de las organizaciones agrarias y sociedad civil, para dar este paso importante en la defensa de nuestra biodiversidad” (CONVEAGRO 2011). Con la promulgación de la ley, los más débiles materialmente ganaron la guerra a los adversarios económicamente poderosos.



Gráfico 3. Proceso de aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos a luz de la teoría



Fuente: Elaboración propia.

5. PONIENDO A PRUEBA LA TEORÍA: LA REGULACIÓN DE LA PESCA DE ANCHOVETA Y LA “LEY PULPÍN”

En los capítulos anteriores de esta tesis se ha argumentado, a través del caso de la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú (2008-2011), que el éxito de las élites empresariales para avanzar sus intereses de política pública está condicionado por tres factores: (i) la cohesión de los actores empresariales en torno a una demanda de política común, (ii) la ausencia o presencia de una coalición de actores opositores fuertemente movilizadas, y (iii) el tipo de arena de competencia en el que se posiciona el debate y, una vez en ella, el grado de relevancia del *issue* político en disputa.

La falta de cohesión de los actores empresariales pro-transgénicos en torno a una preferencia clara de política pública sobre los transgénicos mermó su capacidad de acción colectiva impidiendo que fueran capaces de construir un frente capaz de enfrentarse a los actores adversarios que, al contrario, sí lograron

movilizarse conjuntamente y constituirse como un fuerte adversario en la disputa. Más aún, el cambio de arena de competencia de un espacio cerrado a uno abierto, visible, en el que el tema de los transgénicos poseía alto grado de relevancia sirvió para terminar de neutralizar el poder material de los actores empresariales ya debilitados por su división, y, al contrario, para empoderar a los actores sociales con débil peso material. Consecuentemente, dadas todas estas condiciones desfavorables, los actores más poderosos terminaron por perder frente a actores aparentemente más débiles.

¿Qué tan útiles son los factores teorizados para explicar el éxito o la derrota de las élites empresariales más allá del caso de estudio presentado en esta tesis? A continuación se pone a prueba la validez de la teoría en otros dos casos en los que estuvieron comprometidos importantes intereses empresariales: (i) el conflicto en torno a la regulación de la pesca de anchoveta, y (ii) la derogación de la ley de formalización del empleo para jóvenes, más conocida como “Ley Pulpín”, ambos durante el gobierno de Ollanta Humala. Al ser casos con variación de resultados (en el primero los poderosos ganan y en el segundo pierden), son útiles para ponderar el peso explicativo de los factores propuestos en esta tesis (ver tabla 5).

Tabla 5. El argumento teórico extendido

<i>Issue</i> Factor	Transgénicos	Anchoveta	“Ley Pulpín”	Caso típico de captura
Cohesión de la élite empresarial	No	Sí	Sí	Sí
Coalición de opositores	Sí	No	Sí	-
Arena <i>Nivel de relevancia</i>	Visible <i>Alta</i>	Visible <i>Baja</i>	Visible <i>Alta</i>	Invisible
Resultado	Actores empresariales pierden	Actores empresariales ganan	Actores empresariales pierden	Actores empresariales ganan

5.1. La (re) regulación de la pesca de anchoveta (2012-2013)

El Ministerio de la Producción ha sido una de las agencias estatales en las que las élites empresariales pesqueras han tenido generalmente un acceso privilegiado. Muchos de los ministros y ministras han sido presidentes de los principales gremios del país, CONFIEP y fundamentalmente de la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), y/o han tenido intereses empresariales en la pesca de anchoveta, por lo que las políticas del sector han sido afines a sus preferencias.¹⁷ No obstante, en el 2012, en un arrebato de autonomía, la entonces ministra Gladys Triveño, no vinculada a intereses empresariales, decidió publicar un decreto supremo (DS 005) que

¹⁷ Según el rastreo de los antecedentes de los Ministros de la Producción realizado, al menos la mitad de los doce que han ocupado la cartera desde el gobierno de Toledo (2002-2006) hasta el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), ha ocupado importantes posiciones en estos gremios y/o tenido intereses empresariales en el sector pesquero.

regulaba las franjas marítimas para la pesca de anchoveta según el tipo de actor que extraía el producto.

Así, se determinó que las embarcaciones industriales solo podían pescar a partir de la milla 10 y ya no a partir de la milla 5 como lo habían venido haciendo hasta ese momento, pues la pesca entre la milla 0 y 10 estaba ahora destinada para los pescadores artesanales y de menor escala. Esta regulación tenía el objetivo de preservar tal franja marítima para la pesca de anchoveta destinada al Consumo Humano Directo, mientras que la otra estaría destinada a la producción de harina de pescado.¹⁸ Evidentemente ello perjudicaba enormemente a los pescadores industriales, pues reducía su espacio de pesca.

Al contrario de sus pares en el caso de la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos, los actores empresariales sí fueron capaces de actuar de forma cohesionada para demandar la derogación de tal norma. A través de la SNP, la SNI y la CONFIEP, estos actores se movilizaron ampliamente a nivel de los medios de comunicación para poder avanzar sus intereses (Entrevistas a Kisner 2015 y Sueiro 2015). Si bien su estrategia de acercamiento directo al Ejecutivo no funcionaba pues la Ministra de Producción les era hostil, apostaron por una directa: la campaña mediática. El alto grado de cohesión que lograron estos actores se derivó de la presencia de intereses vertidos en la pesca de anchoveta, eran actuales beneficiarios de la extracción de tal recurso, en contraste con el caso de los actores

¹⁸ DS 005-2012-PRODUCE.

empresariales respecto a los transgénicos, los cuales, en el mejor de los casos, percibían el cultivo como una oportunidad de negocio futuro y, en el peor, con incertidumbre y ambigüedad. Además, el tema en discusión no era divisivo como el de los transgénicos, pues una regulación como la planteada afectaba negativamente a todos los pescadores industriales de forma uniforme. Así pues, el involucramiento de los actores pesqueros fue alto y, por tanto, fueron capaces de actuar de forma unificada para defender una demanda común.

Respecto al segundo factor, los actores empresariales no enfrentaron una coalición de actores altamente movilizados en este conflicto. A diferencia de lo que sucedió el caso de la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos, los pescadores artesanales fueron incapaces de formar una coalición opositora movilizadora para hacer frente a los intereses empresariales. Estos no pudieron articular a la gran cantidad de gremios pesqueros localizados regionalmente y, más bien, lo que proliferó fue la fragmentación y su actuación aislada, sin mayor coordinación con las ONGs (fundamentalmente Oceana) que apoyaban la norma del Ministerio de la Producción (Entrevista a Sueiro 2015). Este mínimo nivel de movilización, evidentemente, tuvo poca resonancia mediática y no logró atraer la atención ni de la opinión pública ni de los políticos a su causa (Entrevista a Kisner 2015).

En relación al tercer factor, la publicación del DS 0005 sirvió para posicionar el tema en la arena de competencia visible. Según el gráfico 3, la cobertura

mediática del tema en la prensa escrita pasó de 46 notas a 153; es decir, se triplicó. La diferencia fundamental con periodos anteriores en los que las normas se elaboraban de forma cerrada y respondían a los intereses de los pescadores industriales es que en esta oportunidad el cambio de arena privilegió a los actores no dominantes económicamente, pescadores artesanales, al dotarlos de una visibilidad que no tenían antes y darles la opción de usar recursos de movilización clave en este espacio (Entrevista a Sueiro 2015). Sin embargo, la incapacidad de estos actores para explotar las ventajas de este nuevo espacio de competencia, como se vio anteriormente, hizo que los actores empresariales siguieran teniendo poder.

Sin duda, un factor fundamental que influyó en la debilidad de los pescadores artesanales y sus potenciales aliados para desempeñarse efectivamente en la arena visible y atraer a los políticos y a la opinión pública a su causa fue el bajo nivel de relevancia del *issue* de la anchoveta en contraste con el caso de los transgénicos. Estos últimos, como se vio, tenían atributos que la anchoveta no tenía en términos de tamaño potencial de población afectada, costos, impactos y riesgos, lo cual sin duda facilitó que el tema fuera politizado por la coalición anti-transgénicos y que la población y los políticos le prestaran atención. En contraste, la pesca de la anchoveta era un tema poco atractivo tanto para la población como para los políticos. Este solo era de interés para un grupo de pescadores artesanales de la costa del Perú que se veían favorecidos por el mayor acceso al recurso. El grupo de consumidores de tal producto es bastante limitado en el mercado peruano con la

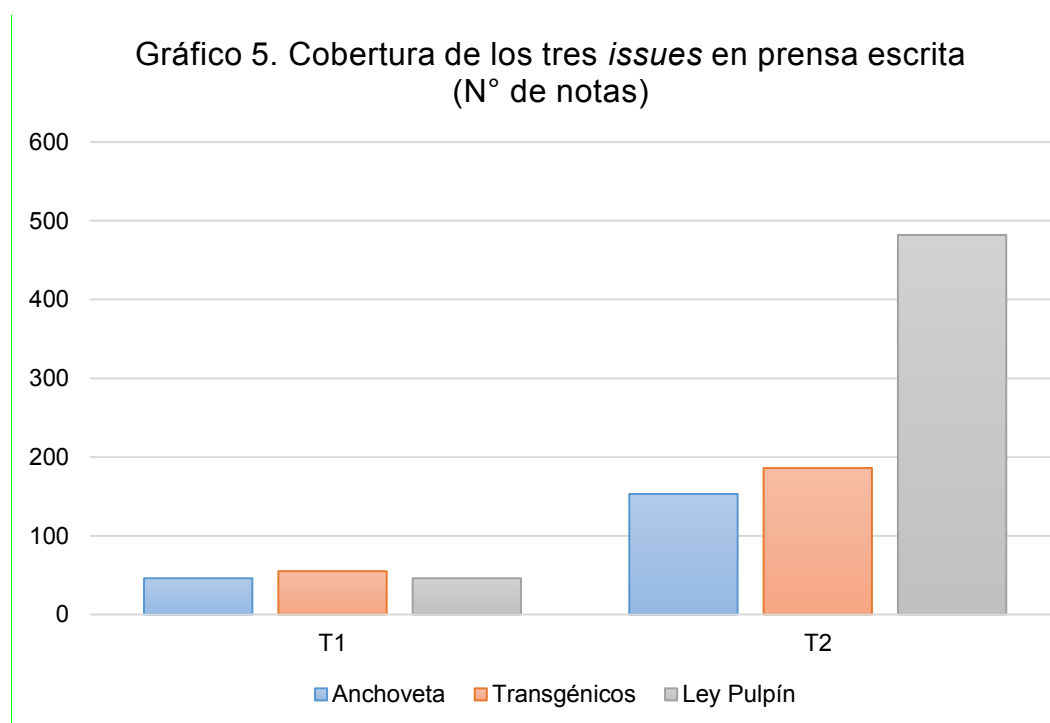
consecuente falta de interés del tema para los ciudadanos. Y el tema tampoco poseía resonancia internacional que orientara el debate doméstico y legitimara la posición de los actores con menos peso económico. Como resultado, ni la población ni los políticos tenían incentivos para prestar atención al tema e intervenir.

Las palabras de Kisner, director de la Revista Pesca y miembro de la ONG Oceana, ilustran de forma bastante clara y enfática la falta de relevancia del tema en disputa:

[...] Y, a final de cuentas, ¿a quién le importaba esa bronca? A nadie. Entonces, perdemos la perspectiva. La industria pesquera no te beneficia a ti como ciudadana peruana. Le beneficia únicamente a la gente que trabaja en el sector, que es una fracción en total de todo el sector pesquero que no llega a pasar de 500 000 personas. Entonces, todo este rollo de reclamos y televisión fue porque 500 000 personas fueron afectadas, y ¿qué hay de las otras 29 millones y medio de personas? Nada, no importan. Y a ellos tampoco les importa. Porque no conocen el tema y tampoco quieren conocerlo, que es más grave. (Entrevista a Kisner 2015).

Mayor evidencia de la baja relevancia del tema de la anchoveta puede encontrarse en el hecho de que a pesar de poseer niveles parecidos de cobertura mediática con el tema de los transgénicos (ver gráfico 4), lo cual es indicativo de que se había posicionado en una arena de competencia visible, este tema no logró atraer la atención de los políticos ni de la opinión pública. Por un lado, el tema jamás pasó a debatirse en el Congreso y mucho menos a plantearse la derogación de norma a través de alguna ley como sí sucedió en el caso de los transgénicos. De hecho, ningún congresista adoptó la defensa de los pescadores artesanales, en contraste con el caso de los transgénicos donde varios parlamentarios se movilizaron activamente. Por el otro, no se llevó a cabo ninguna encuesta de opinión

pública que mapeara las preferencias de la población, en contraste con lo que sucedió para los transgénicos. Esta baja relevancia del tema puso en desventaja a los actores con menos peso material de partida, dificultando su ya débil capacidad de actuar efectivamente en la arena de competencia visible.



Fuente: Elaboración propia¹⁹.

Así pues, en este caso, los actores empresariales industriales lograron triunfar donde los actores pro-transgénicos no pudieron y los actores pequeños fracasaron donde los actores anti-transgénicos ganaron. Los pescadores industriales impusieron una demanda de inconstitucionalidad contra la mencionada

¹⁹ Se contabilizó el número de notas en los diarios *El Comercio*, *La República*, *Gestión* y *Perú 21* antes (T1) y después (T2) de que se produjera el cambio de arena de competencia para los tres casos bajo análisis.

regulación ante el Tribunal Constitucional el cual terminó siendo favorable pues se anuló el DS 005 (El Comercio 2013a, 2014). Ello permite confirmar que como plantea la propuesta teórica, la arena de competencia es una causa necesaria, pero no suficiente para el triunfo de los más débiles. Es clave qué tanto nivel de relevancia posee el *issue* político en disputa en sí mismo y también la agencia de los actores en contienda para constituirse en un bastión opositor a los intereses empresariales. En una arena visible, donde los actores dominantes están unidos y no hay coalición de actores adversarios, los poderosos pueden ganar, más aún cuando el bajo potencial de politización de partida debilita a los actores menos poderosos.

5.2. El nuevo régimen laboral juvenil: “Ley Pulpín” (2014-2015)

En el año 2014 el Congreso aprobó la ley del régimen laboral juvenil, más conocida como “Ley Pulpín” (Ley N° 30288). Esta proponía la flexibilización de las condiciones laborales para la contratación de los jóvenes de tal manera que se incentivara la formalización laboral.²⁰ De forma similar al reglamento de bioseguridad de los transgénicos, esta ley se gestó en una arena invisible en la que los actores empresariales como CONFIEP, ADEX y la SIN y la Cámara de Comercio de Lima tuvieron un acceso privilegiado al Ejecutivo y a las comisiones del Congreso relacionadas con el tema (Fernández-Maldonado 2015; Dinegro 2016; *La República*

²⁰ Ley N° 30288.

2014a). Estos actores obtuvieron una victoria parcial favorable: La ley fue aprobada por el Congreso y promulgada por el Ejecutivo.

Al igual que en el caso de la anchoveta, y en contraste con el de los transgénicos, en este caso los actores empresariales actuaron de forma cohesionada. Sus posturas eran convergentes en cuanto a la necesidad de flexibilizar las condiciones laborales de los jóvenes, lo cual se evidenció en los proyectos de ley que presentaron al Congreso (Fernández-Maldonado 2015). Ello sin duda se vio facilitado porque los beneficios que reportaba el régimen laboral propuesto eran bastante claros y sobre todo porque el *issue* era unificador para los diferentes sectores de actores empresariales: todos los sectores empresariales se verían beneficiados con su eventual aprobación. Ello contrasta con el caso de los transgénicos en los que el que la política era más bien divisiva y solo concernía a los sectores agroexportadores y en menor medida a los agroindustriales. Así pues, los gremios paraguas como la CONFIEP, ADEX y la CCL se unieron en un frente común para avanzar sus intereses y lo lograron en primera instancia cuando se aprobó la ley.

Sin embargo, como en el caso de los transgénicos, este triunfo sería duramente cuestionado por la oposición social juvenil que surgió ante tal aprobación. En ella se enfrentaron colectivos de jóvenes que rechazaban la ley y reclamaban su derogación, por un lado, y el Ejecutivo y los gremios empresariales que la defendían, por el otro. A diferencia del caso de los transgénicos, sin embargo,

esta movilización social fue mucho más espontánea y menos organizada en términos de coalición. Sin embargo, como afirma Fernández-Maldonado (2015), sí es posible distinguir la existencia de un mínimo de organización y articulación de los diferentes actores, que logró dotar de cierto grado de coordinación y coherencia al movimiento: la “coordinadora por el Trabajo Digno 18D”, que agrupaba a representantes de sindicatos de trabajadores, representantes estudiantes, y algunos políticos, es un ejemplo de ello (La República 2015). Por ello, sí es posible decir que estos actores formaron una “coalición *ad hoc*”.

Así pues, con la reacción de la coalición anti-Ley Pulpín el debate se trasladó de un espacio cerrado a la participación popular a uno abierto o visible. La cobertura mediática es indicativa al respecto, pues el tema de los derechos laborales juveniles pasó de figurar en 46 notas a 482; es decir, se multiplicó por diez (ver gráfico 5). En esta nueva arena de competencia, los jóvenes aprovecharon los recursos y estrategias de movilización que tenían a su favor, convocando masivas y continuas protestas, mientras que los gremios empresariales vieron relativamente neutralizado el poder que les otorgó influencia en el espacio cerrado del Ejecutivo y las comisiones del Congreso. Por tanto, con este cambio de arena, se vieron forzados a defender esta ley a través de los medios de comunicación para movilizar la opinión pública a su favor, lo que no lograron, y a aferrarse al poder político del gobierno que los favorecía.

Un factor fundamental que sin duda contribuyó al alto grado de movilización que alcanzaron los actores anti-Ley Pulpín fue el alto nivel de relevancia del *issue* político. Al igual que en el caso de los transgénicos, y en contraste con la anchoveta, este fue un tema altamente atractivo para la población y los líderes políticos una vez que se visibilizó. Primero, la población potencialmente afectada por la ley era muy amplia, aproximadamente 900000 jóvenes de acuerdo con Fernández-Maldonado (2015: 46). Segundo, si bien los costos estaban básicamente concentrados en los jóvenes de entre 18 y 25 años, los trabajadores de mayor edad también se vieron como afectados potenciales pues era probable que sus puestos fueran dados a estos jóvenes para que las empresas ahorraran costos. Tercero, el daño percibido por la población era evidente pues se estaba convirtiendo a los jóvenes en “mano de obra barata”. Y finalmente, el tema poseía resonancia internacional por las movilizaciones pro-derechos laborales realizadas en otras partes del mundo (Fernández-Maldonado 2015).

Todo ello facilitó la politización del tema por parte de los actores movilizados y creó los incentivos necesarios para que los políticos se unieran a su causa siguiendo el ánimo popular de protesta. Mayor evidencia de la visibilidad del tema puede ser encontrada en la cobertura mediática que se le prestó antes y después del posicionamiento del debate en la arena de competencia visible (ver gráfico 5), que fue incluso claramente superior a la de los transgénicos y la anchoveta, pero sobretodo en la encuesta de opinión que se realizó a la población en enero del 2015. Según la encuestadora GfK (2015), un 76% de la población no simpatizaba con el

nuevo régimen laboral juvenil. Tal ánimo en la población sumado a la movilización creó poderosos incentivos para que los políticos del Congreso intervinieran siguiendo las demandas populares.

Así pues, los jóvenes altamente movilizados lograron vencer a los actores empresariales en la arena de competencia visible. El caso, una vez más, permite entonces corroborar la validez del argumento teórico y observar un escenario más de condiciones que llevan a la derrota del poder empresarial. Cuando los actores empresariales enfrentan oposición, a pesar de estar cohesionados, y el espacio de debate es una arena de competencia visible donde el *issue* en discusión posee alta relevancia, es muy probable que pierdan la batalla. Una vez que el espacio de competencia cambió y el foco del conflicto estuvo en la esfera pública, los recursos y estrategias de movilización explotadas por los actores más débiles en términos materiales fueron fundamentales para neutralizar el poder material de élite empresarial que se vio obligada a moverse a nivel de los medios y a ampararse en la protección de un gobierno político de derecha. El enorme despliegue de movilización y politización del *issue* desbordó las posibilidades de los actores empresariales cuyo único bastión de resistencia, el Ejecutivo, cedió ante la presión de los actores movilizados y el mismo Congreso que la había aprobado la ley la derogó.

6. CONCLUSIONES

El estudio de caso de la aprobación de ley de moratoria a los transgénicos y el diálogo con otros casos similares en los que hubo intereses empresariales involucrados han permitido analizar bajo qué condiciones el poder de estos actores fracasa o es exitoso en determinar la orientación de las decisiones de política pública. Así, la lección fundamental del estudio es que el poder de los actores empresariales no es constante, sino variable. Este depende de (i) el grado de unidad en torno a una preferencia de política pública por parte de estos actores, (ii) la existencia de una oposición social movilizadora con intereses contrarios, y (iii) el tipo de arena de competencia en el que se actúe, y del nivel de relevancia que posea el tema de discusión una vez en ella.

En arenas invisibles, cerradas al debate público, el poder material otorga ventajas superlativas, pero en arenas visibles, expuestas al público, los recursos y estrategias asociadas dejan de ser desproporcionalmente efectivas. En esta arena existen otras fuentes de poder alternativas al poder material de los actores

empresariales que son capaces de neutralizarlo de forma relativa. Así pues, una vez en la arena visible, el éxito de los poderosos depende de su capacidad de cohesión y de movilización *vis-à-vis* otros actores de la sociedad civil y de forma clave de qué tanto potencial de relevancia tenga el tema en discusión *per se*.

Este estudio deja importantes lecciones. Primero, como afirman Tanaka (2010) y Dargent (2015), el Estado peruano está lejos de ser un actor homogéneo con orientaciones de políticas definidas. Al contrario, hay actores en su interior con diferentes intereses que pueden alían con grupos de interés de la sociedad para avanzar sus preferencias de política pública. No es posible entender los procesos de desarrollo de las políticas públicas sin observar la interacción entre Estado y los actores sociales.

Segundo, la tesis ha permitido observar la importancia de actores sociales con escasos recursos materiales al momento de definir decisiones de política pública. Este tipo de análisis trasciende las miradas de arriba hacia abajo centradas solo en el Estado y/o las élites económicas para influir sobre las políticas y reconoce la importancia de los actores sociales que ejercen influencia desde abajo. A pesar de carecer de representantes políticos clásicos capaces de canalizar sus demandas, estos actores pueden ocupar ese espacio y volverse contrapesos del poder empresarial. Evidentemente, el carácter efímero de su participación no garantiza una dosis sostenible de pluralismo en la democracia, pero al menos es

capaz configurar escenarios de competencia más igualitarios esporádicamente, disminuyendo el potencial “capturador” de las élites económicas.

Tercero, la lección central es que las teorías de la captura del Estado y en general las que estudian el poder empresarial deben ser matizadas y complejizadas. Estas deben mirar más allá del ámbito típico de acción cerrado de las élites empresariales y los políticos, para considerar su desempeño en espacios más “democráticos” de participación donde pueden enfrentar oposición social, los atributos de un *issue* que les pueden otorgar ventajas o desventajas en su actuación en estos espacios, así como para reconocer que la misma “élite empresarial” puede poseer intereses heterogéneos de política pública que debilitan su potencial de influencia. Evaluar estos aspectos permitirá generar teorías mucho más robustas y acordes con la realidad, pues el poder de los poderosos no es imbatible ya que pueden perder batallas importantes incluso favor de actores con escasos recursos económicos. Esta tesis ha pretendido avanzar en esa dirección.

La investigación ha sido el primer paso para una mirada comparada en el estudio sobre regulaciones de transgénicos en países similares al Perú. ¿Cambian las dinámicas observadas ante la presencia de opositores clásicos y/o agrupaciones sociales de base más densas? El caso de Ecuador es ilustrativo al respecto, pues de forma similar al Perú se prohibió el cultivo de transgénicos desde al año 2008 a pesar de la existencia de potenciales actores empresariales interesados en una legislación permisiva. ¿Es suficiente el voluntarismo de un líder con preferencias

afines o contrarias a las de los actores anti-transgénicos para establecer regulaciones restrictivas? En Bolivia, Evo Morales intentó prohibir el cultivo de transgénicos y no lo logró debido la oposición generalizada de los actores agroexportadores cruceños, en claro contraste con su par ecuatoriano que sí fue exitoso. Y, como se vio, en el Perú, Alan García falló en introducir una regulación permisiva. El estudio comparado de estos casos permitirá identificar las dinámicas de poder detrás de las regulaciones divergentes de transgénicos en los países andinos.



7. BIBLIOGRAFÍA

ARCE, Moisés

2005 *Market Reform in Society: Post Crisis Politics and Economic Change in Authoritarian Peru*. University Park: Pennsylvania State University Press.

BARTELLS, Ernest y Leight PAYNE

1995 *Bussiness and democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

BINDERKRANTZ, Anne, CHRISTIANSEN, Peter y Helene PEDERSEN

2015 "Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media". *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions*, volume 28, número 1, pp. 95-112.

BINDERKRANTZ, Anne

2008 "Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions". *Scandinavian Political Studies*, volumen 32, número 2, pp. 173-200.

2005 "Interest Group Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure". *Political Studies*, volumen 53, pp. 694-715.

BAUMGARTNER, Frank

2010 "Interest Groups and Agendas". *Oxford Handbooks Online*. Oxford: Oxford University Press. Consulta: 27 de abril del 2015.

<<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199542628.001.0001/oxfordhb-9780199542628-e-27>>

BAUMGARTNER, Frank y Cristhine MAHONEY

2002 “Gaining Government Allies Groups, Officials, and Alliance Behavior”. Artículo preparado para su presentación en la Conferencia de Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, Abril 25–28.

CAMPODÓNICO, Humberto, CASTILLO, Manuel y Andrés QUISPE

1993 *De poder a poder: Grupos empresariales, gremios de poder y política macroeconómica*. Lima: Desco.

CASQUIER, Jesús y Rodomiro ORTIZ

2012 “Las semillas transgénicas: ¿Un debate bioético?”. *Derecho PUCP*, número 69, pp. 281-300.

CATACORA, Georgina

2009 “Soya en Bolivia: Producción de oleaginosas y dependencia”. En J. Rulli (coordinador), *Repúblicas Unidas de la soya: Realidades sobre la producción de soja en América del Sur*. Buenos Aires: GRR.

CONVEAGRO

2011 *Conveagro saluda la ley de la moratoria*. Consulta: 6 de mayo del 2016. <http://www.conveagro.org.pe/node/8785>

CULPEPPER, Pepper

2011 *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. New York: Cambridge University Press.

DAMMERT, Manuel

2009 *La República Lobbyista. Desnacionalización, corrupción y recorte de libertades ciudadanas, amenaza contra la democracia peruana en el siglo XXI*. Manuel Dammert. Lima.

DARGENT, Eduardo

2015 *Technocracy and Democracy in Latin America: The experts running government*. New York: Cambridge University Press.

2012 *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

DELGADO, Dino

2015 *La Regulación de los transgénicos en el Perú*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

DINEGRO, Alejandra

2016 “Pulpines y el trabajo digno: Crónica de una lucha”. En Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (editor), *Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú*. Lima: COEECI, pp. 172-179.

DURAND, Francisco

2012 “El debate sobre la captura del Estado peruano”. *Perú Hoy. La gran continuidad*. Lima: DESCO, pp. 19-45.

2006 “El Problema del Fortalecimiento Institucional Empresarial”. En CRABTREE, John (editor), *Construir Instituciones: Democracia, Desarrollo y Desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: IEP, UP, PUCP, pp. 189-210.

2005a “Dinámica Política de la Corrupción y Participación Empresarial”. En PORTOCARRERO, Felipe (editor), *El Pacto Infame: la Persistencia de la Corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

2005b *La mano invisible en el Estado*. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política. Lima: Fundación Fiederich Elbert.

EL COMERCIO

2014 “Reordenamiento de la pesca de anchoveta podría quedar anulado”. *El Comercio*. Lima, 5 de diciembre.

2013a. “Corte Suprema declara inconstitucional decreto 005 de Produce”. *El Comercio*. Lima, 21 de noviembre.

2013b “La Paradita”, la feria agrícola en defensa de la biodiversidad”. *El Comercio*. Lima, 22 de abril.

2011a “Transgénicos: a quién representan los congresistas apristas”. *El Comercio*. Lima, 18 de julio.

2011b “Los transgénicos sobre la mesa, gracias a Alan García”. *El Comercio*. Lima, 10 de julio.

2011c “Gastón: “Hay que evaluar cuánto afectan los transgénicos a la Marca Perú”. *El Comercio*. Lima, 8 de junio.

2011d “(Editorial) Por moratoria contra los transgénicos”. *El Comercio*. Lima, 15 de mayo.

2011e “Cocineros: “La biodiversidad de nuestro país no requiere de transgénicos”. *El Comercio*. Lima, 13 de mayo.

2011f “Campesinos lavaron papas nativas para rechazar el ingreso de transgénicos”. *El Comercio*. Lima, 9 de mayo.

2011g “Asesores pro transgénicos en el sector Agricultura”. *El Comercio*. Lima, 1 de mayo.

- 2011h “Agricultores, expertos y gastrónomos se unen contra los transgénicos”. *El Comercio*. Lima, 27 de abril.
- 2011i “Asesor oficial representa a empresas de transgénicos”. *El Comercio*. Lima, 24 de abril.
- 2011j “Gastón Acurio y ASPEC cierran filas contra estos productos”. *El Comercio*. Lima, 18 de abril.
- 2009 “Ministerios discrepan sobre plazo para los cultivos transgénicos”. *El Comercio*. Lima, 1 de octubre.

2007 “Empresa líder en transgénicos quiere ingresar al Perú”. *El Comercio*. Lima, 12 de octubre.

EWIG, Christina

2000 “Democracia Diferida: un Análisis del Proceso de Reforma del Sector Salud”. En PORTOCARRERO, Felipe (editor). *Pobreza y Políticas Sociales en el Perú: Nuevos Aportes*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

FERNÁNDEZ-MALDONADO, Enrique

2015 *La Rebelión de los Pulpines: Jóvenes, Trabajo y Política*. Lima: Otra Mirada.

FISCHER, Manuel

2014 “Coalition Structures and Policy Change in a Consensus Democracy”. *Policy Studies Journal*, volumen 42, número 3, pp. 344-366.

GEN, Sheldon y Amy WRIGHT

2013 “Policy Advocacy Organizations: A Framework Linking Theory and Practice”. *Journal of Policy Practice*, volumen 12, número 3, pp. 163-193.

GFK

2015 *Estudio de opinión pública nacional urbano*. Consulta: 6 de noviembre de 2016. <http://www.slideshare.net/GfKPeru/gfk-per-encuesta-de-opinin-pblica-enero-2015>

GIL, Rodrigo y Alvaro GROMPONE

2014 “Sindicalismo y política en el Perú: una breve aproximación en perspectiva comparada”. *Documento de trabajo N° 2*. Lima: POLITAI.

GEORGE, Alexander y Andrew BENNETT

2005 *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

GILENS, Martin y Benjamin PAGE

2014 “Testing theories of American Politics: Elites, interest groups, and average citizens”. *Perspectives on Politics*, volumen 17, número 3, pp. 564-581.

GROBMAN, Alexander

2010 “Los cultivos transgénicos: ¿Amenaza o esperanza?”. *Negocios Internacionales* (especial), número 151, pp. 16-17.

GUTIERREZ, Marcel

2014 “Otra víctima de la moratoria a los transgénicos: El agricultor algodónero”. *Negocios Internacionales*, volumen 17, número 203, pp. 23-15.

2013 “El caso del maíz amarillo duro: Lo que perdemos con la moratoria a los transgénicos”. *Negocios Internacionales*. Lima, volumen 16, número 188, pp. 28-30.

HOJNACKI, Marie et al.

2015 “Assessing business advantage in Washington”. *Interest Groups and Advocacy*, volumen 4, número 3, pp. 205–224.

HOJNACKI, Marie

1997 “Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone”. *American Journal of Political Science*, número 1, volumen 41, pp. 61-87.

INSTITUTO DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

2012 *Los transgénicos en el Perú*. Lima: USMP.

ISAAA

2016 *Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2016*. New York: ISAAA.

KURTZ, Marcus

2004 “The Dilemmas of Democracy in the Open Economy: Lessons from Latin America”. *World Politics*, volumen 56, número 2, pp. 262-302.

LARACH, María Angélica

2001 “El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional”. *Revista de la Cepal*, volumen 75, 211-226.

LA MULA

2011 “La historia de los transgénicos al desnudo”. La Mula.pe. Consulta: 5 de mayo de 2015.

<https://lamula.pe/2011/05/05/la-historia-de-los-transgenicos-al-desnudo/danae/>

LA REPÚBLICA

2015 “Cómo se organizaron los movimientos juveniles que acabaron con la Ley Pulpín”. *La República*. Lima, 1 de febrero.

2014a “Ley de Empleo Juvenil se hizo sin consultar a interesados”. *La República*. Lima, 9 de diciembre.

2014b “FAO no descarta transgénicos en la lucha contra el hambre”. *La República*. Lima, 8 de mayo.

2011a “Continúa polémica por los transgénicos”, Lima, 11 de noviembre.

2011b “Apra retira su firma del proyecto sobre los transgénicos”. *La República*. Lima, 15 de julio.

2011c “Sigue controversia por riesgo en los cultivos transgénicos”. *La República*. Lima, 10 de julio.

2011d “Ejecutivo observa moratoria para el ingreso de transgénicos”. *La República*. Lima, 7 de julio.

2011e “Congreso le cierra el paso al ingreso de semillas “trans””. *La República*. Lima, 8 de junio.

2011f “Transgénicos: no ha muerto el perro del hortelano”. *La República*. Lima, 20 de mayo.

2011g “Brack: Perú no necesita de transgénicos”. *La República*. Lima, 19 de mayo.

2011h “Gastón demanda a legisladores tener cuidado con lobbies en transgénicos”. *La República*. Lima, 18 de mayo.

2011i “Larcomar: Mañana realizan jornada en contra de transgénicos”. *La República*. Lima, 12 de mayo.

2011j “Agricultores dicen no a transgénicos”. *La República*. Lima, 8 de mayo.

2011k “Afirman que ministro de Agricultura es directivo de empresa que usa transgénicos”. *La República*. Lima, 6 de mayo.

2011l “Debate sobre transgénicos se intensifica”. *La República*. Lima, 5 de mayo.

2011m *República*, “Ingreso de transgénicos los divide”. *La República*. Lima, 4 de mayo.

2011n “Aspec rechaza norma que permite ingreso a transgénicos”. *La República*. Lima, 18 de abril.

2008a “Uso de transgénicos divide a las autoridades del gobierno”. *La República*. Lima, 3 de agosto.

2008b “Suspenden ingreso de transgénicos”. *La República*. Lima, 25 de julio.

LINDBLOM, Charles

1988 *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*. New York: Basic Books.

LAPEGNA, Pablo

2016 *Soybeans and power: Genetically Modified crops, environmental politics, and social movements in Argentina*. New York: Oxford University Press.

LYNCH, Nicolás

2009 *El argumento democrático sobre América Latina: La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: UNMSM.

MAHONEY, James

2010 “After KKV: The New Methodology of Qualitative Research.” *World Politics*, volumen 62, número 1, pp. 120–47.

MAHONEY, Christine

2007 “Networking vs. Allying: The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU”. *Journal of European Public Policy*, volumen 14, número 2, pp. 1-36.

MARAVÍ, Alfredo

2014 El marco jurídico para la protección de la biodiversidad: a propósito de la moratoria para la entrada de organismos vivos modificados (OVM). *Derecho PUCP*, número 72, pp. 253-264.

MCKAY, Ben y Gonazalo COLQUE

2016 “Bolivia's soy complex: the development of ‘productive exclusion’”. *The Journal of Peasant Studies*, volumen 43, número 2, pp. 583-610.

MCKAY, Ben, NEHRING, Ryan y Marygold WALSH-DILLEY

2014 “The ‘state’ of food sovereignty in Latin America: political projects and alternative pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia”. *The Journal of Peasant Studies*, volumen 41, número 6, pp. 1175-1200.

NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES, ENGINEERING, AND MEDICINE

2016 *Genetically Engineered Crops: Experiences and Prospects*. Washington, DC: The National Academy Press.

NAVARRO, Moisés

2015 Monsanto busca crecer: ¿Lo hará en el Perú? *Semana Económica*. Lima, 8 de mayo. Consulta: 16 de abril de 2016.
<https://poder.pe/2015/05/08/00160-monsanto-busca-crecer-lo-hara-en-el-peru/>

MINISTERIO DEL AMBIENTE

2016 *Moratoria al ingreso de transgénicos-OVM-en el Perú (2011-2015): Protegiendo nuestra diversidad biológica y cultural*. Lima: MINAM.

MORÓN, Eduardo y Cynthia SANBORN

2007 *Los desafíos al policymaking en el Perú: Actores, instituciones y reglas de juego*. Lima: CIUP.

MUJICA, Jaris

2014 “El lobby en un escenario de agendas fragmentadas: Consideraciones sobre mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, volumen 1, número 1, pp. 37-54.

NEWELL-MCGLOUGHLIN, Martina

2010 “Genetically Improved Crops”. *The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society*. Consulta: 27 de abril del 2015.

<<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195397772.001.0001/oxfordhb-9780195397772-e-004>>

NEWELL, Peter y Dominic GLOVER

2003 “Business and biotechnology: Regulation and the politics of influence”. *IDS Working Paper*.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel, Hugo EYZAGUIRRE, Rosa María PALACIOS y Pierina POLAROLLO

1999 *La Economía Política de las reformas institucionales en el Perú: los Casos de Educación, Salud y Pensiones*. Working paper R-3948. Washington: Banco Interamericano del Desarrollo.

OTERO, Gerardo (editor)

2008 *Food for the few: Neoliberal globalism and biotechnology in Latin America*. Austin: University of Texas Press.

PROMPERÚ

2014 *Desenvolvimiento Agroexportador del Perú*. Informe Anual. Lima: PromPerú.

RAGIN, Charles

2007 *La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Universidad de los Andes.

RETTBERG, Angelika

2005 “Business Versus Business? Grupos and Organized Business in Colombia”. *Latin American Politics and Society*, volumen 47, número 1, pp. 31-54.

ROBERTS, Keneth

2008 “¿Es posible una socialdemocracia en América Latina?” *Revista Nueva Sociedad*, número 217, pp. 86-98.

2002 “Social inequalities without class cleavages in Latin America’s neoliberal era”. *Studies in Comparative International Development*, volumen 36, número 4, pp. 3-33.

SABATIER, Paul y Weible CHRISTOPHER

2007 “The Advocacy Coalition Framework. Innovations and clarifications”. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp. 189-220.

SCHURMAN, Rachel y William MUNRO

2010 *Fighting for the future of the food: Activists versus agribusiness in the struggle over biotechnology*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

SCOONES, Ian

2008 “Mobilizing against GM crops in India, South Africa and Brazil”. *Journal of Agrarian Change*, volumen 8, números 2-3, pp. 315–44.

SEAWRIGTH, Jason y John GERRING

2008 Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly*, volumen 61, número 2, pp. 294-308.

SOCIEDAD DE COMERCIO EXTERIOR

2011a “Los transgénicos y Marca Perú no se contraponen”. *Negocios internacionales*, diciembre 2011.

2011b “La desinformación sobre los transgénicos”, *Negocios Internacionales*, mayo 2011.

SOLBRIG, Otto

2005 “Ventajas y desventajas de la agrobiotecnología”. En CEPAL (editor). *Los transgénicos en América latina y el Caribe: un debate abierto*. Santiago de Chile: CEPAL.

SMITH, Mark

2010 “The Mobilization and Influence of Business Interests”. *Oxford Handbooks Online*. Oxford: Oxford University Press. Consulta: 27 de abril del 2015.
Recuperado de

<<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199542628.001.0001/oxfordhb-9780199542628-e-23>>

2000 *American business and political power: Public opinion, elections and democracy*. Chicago and London: University of Chicago Press.

TALEB, Nassim; READ, Rupert; DOUADY, Raphael; NORMAN, Joseph; y Yaneer BAR-YAM

2014 “The Precautionary Principle (with Application to the Genetic Modification of Organisms)”. *Extreme risk initiative —NYU School of Engineering working paper series*.

TANAKA, Martín (editor)

2010 *El Estado: Viejo desconocido*. Lima: IEP.

THIES, Janice

2010 “Co-Existence in the Fields: GM, Organic, and Conventional Food Crops”. *The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society*. Consulta: 27 de abril de 2015.

<<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195397772.001.0001/oxfordhb-9780195397772-e-36>>

VÁSQUEZ, Enrique

2000 *Estrategias de poder: Grupos económicos en el Perú*. Lima: CIUP.

VERGARA, Alberto y Daniel ENCINAS

2016 “Continuity by surprise. Explaining institutional stability in contemporary Peru”. *Latin American Research Review*, volumen 51, número 1, pp. 159-180.

WOLIN, Sheldon

2010 *Democracy Incorporated: Managed Democracy and the Specter of Inverted Totalitarianism*. Princeton: Princeton University Press.

ZAMBRANO, Amparo y otros

2009 “The socio-economic impact of transgenic cotton in Colombia”. En Tripp, Robert (editor). *Biotechnology and Agricultural Development: Transgenic cotton, rural institutions and resource-poor farmers*. Londres: Routledge, pp.168–199.

8. ANEXOS

Anexo 1: Entrevistas

Alvarado, Fernando (2016). Entrevista personal. Miembro de la Red de Agricultura Ecológica (2008-presente). Lima: 11 de setiembre.

Bustamante, Ernesto (2016). Entrevista telefónica. Miembro fundador de PerúBiotec. Lima: 27 de octubre.

Conterno, Elena (2015). Entrevista personal. Presidente de la Sociedad Nacional de Pesquería (2013-actualidad). Lima: 23 de noviembre.

Díaz, Álvaro (2016). Entrevista vía Skype. Funcionario del Ministerio de Comercio Exterior (2011). Lima: 7 de noviembre.

De Stefano Beltrán, Luis (2016). Entrevista. Jefe del INIA (2015) y miembro fundador de PerúBiotec. Lima: 5 de julio.

Delgado, Jaime (2016). Entrevista personal. Congresista de la República (2011-2016). Lima: 7 de julio.

Grobman, Alexander (2016). Entrevista personal. Asesor del MINAG (2011) y miembro fundador de PerúBiotec Lima: 6 de julio.

Gutiérrez-Correa, Marcel (2016). Entrevista personal. Miembro de la Asociación Nacional de Productores Ecológicos. Lima: 31 de octubre.

Kisner, Marco (2015). Entrevista personal. Presidente de la Revista Pesca. Lima: 23 de noviembre.

León, José (2017). Entrevista personal. Congresista de la República (2011-2016). Lima: 3 de mayo.

Lescano, Yonhy (2016). Entrevista personal. Congresista de la República (2001-2016). Lima: 30 de junio.

Lujan, Angel (2016), Entrevista Personal. Miembro de la Asociación Nacional de Productores Ecológicos. Lima: 16 de setiembre.

Luna, Flora (2016). Entrevista personal. Miembro de Asociación Médica Peruana (2011) y asesora técnica de ASPEC (2011). Lima: 12 de setiembre.

Miembro de ASPEC (2016). Entrevista personal. Lima: 7 de julio.

Quintana, Lucía (2015). Entrevista personal. Presidenta de CONVEAGRO (2011-2015). Lima: 17 de junio.

Rissi, Juan (2016). Entrevista vía Skype. Jefe del INIA (2007-2009) y miembro fundador de PerúBiotec. Lima: 2 de julio.

Sueiro, Juan Carlos (2015). Entrevista personal. Director de Pesquerías ONG Oceana. Lima: 23 de noviembre.

Salas, Daniel (2016). Entrevista personal. Investigador de CENTRUM-PUCP. Lima: 25 de agosto.

Tello, Hernán (2016). Entrevista personal. Funcionario del Ministerio del Ambiente (2011-actualidad). Lima: 14 de noviembre.

Teullet, Patricia (2016). Entrevista personal. Gerente de COMEX (2011). Lima: 4 de noviembre.

